**L’attuazione dell’art. 116 comma 3 Cost., e i suoi rapporti con i principi costituzionali in tema di fonti del diritto (e non solo).**

**Roberta Calvano**

1. **Premessa**

L’invito a svolgere un intervento nell’ambito di una audizione presso una Commissione parlamentare ed in particolare presso la Commissione affari costituzionali è innanzitutto un momento (oltre che di insolita gratificazione per chi studia) per interrogarsi sul ruolo cui è chiamato il costituzionalista rispetto alla funzione legislativa, e ciò particolarmente quando ad essere esaminate siano tematiche così rilevanti come quelle di cui al ddl 615 (*Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*) presentato dal Ministro degli Affari Regionali al Senato il 23 marzo 2023[[1]](#footnote-0). Un ruolo certamente tecnico, e che deve essere limitato alle valutazioni giuridico costituzionali, ma rispetto al quale tali valutazioni devono essere condite da un certo grado di realismo in relazione alla necessità di offrire osservazioni utili al procedimento in corso, nella fase in cui si trova e nel contesto politico parlamentare in cui si svolge, e non limitarsi ad un approccio meramente teorico. Se appare superfluo dire che ciò naturalmente non legittimerebbe in alcun modo osservazioni di pregiudiziale critica ideologica o di adesione indiscriminata al progetto, occorre segnalare la necessità di fornire un contributo di approfondimento tecnico che coinvolga sicuramente gli effetti suscettibili di derivare dall’innesto nell’ordinamento del disposto esaminato. Un difficile equilibrio insomma, che ad esempio ha orientato chi scrive a soffermarsi, anche in ragione del tempo limitato tra l’invito e l’audizione, e durante la stessa, unicamente su uno dei tre ddl all’esame della Commissione Affari costituzionali del Senato in questo primo scorcio della XIX legislatura[[2]](#footnote-1), essendo apparentemente l’unico che ha qualche possibilità di proseguire il suo *iter*. Allo stesso tempo però un equilibrio che non ha esonerato dal tentare di svolgere qualche riflessione sulla scelta stessa del disegno di legge ordinaria per disciplinare un procedimento in attuazione dell’art. 116 comma 3 Cost., in grado di produrre effetti significativi, per non dire dirompenti sulla forma di Stato, e ciò non solo in termini di assetto delle competenze Stato-Regioni e di unità nazionale, ma della garanzia dei fondamentali principi e diritti di cui agli artt. 2, 3, 32, 33, 34 Cost. Tra i tanti profili rilevanti si è quindi scelto di svolgere alcune osservazioni su problemi definibili di sistematica delle fonti, per poi passare ad alcune osservazioni puntuali sulle criticità emerse nell’esame dei singoli articoli del DDL 615[[3]](#footnote-2).

**2. L’art. 116 comma 3 Cost. e la sua attuazione**

Nel corso delle audizioni sul DDL 615[[4]](#footnote-3) si è più volte fatto riferimento all’infelice formulazione del Titolo V, un problema che riguarda anche l’art. 116 comma 3, sul cui inserimento nel titolo V sono noti i rilievi critici svolti all’epoca da Leopoldo Elia[[5]](#footnote-4).

Il processo di attuazione che ne è derivato sembra accentuare le criticità di questa disposizione, in ragione non solo delle iniziative di numerose Regioni che negli ultimi anni hanno seguito le prime tre sulla via della richiesta di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, ma della richiesta di esercitare pressoché indiscriminatamente tutte le funzioni in tutte le ventitré materie che la norma costituzionale contempla[[6]](#footnote-5). Alla luce di ciò, alcune criticità inerenti il DDL 615 inducono ad una riflessione preoccupata. Per l’effetto combinato di questi due elementi rischia infatti di prodursi, come si vedrà meglio nel seguito, uno scardinamento complessivo del sistema disegnato dall’art. 117 Cost., ed in definitiva la decostituzionalizzazione formale[[7]](#footnote-6) dell’assetto delle competenze Stato-Regioni non solo dal punto di vista legislativo.

Ciò che fu rilevato a suo tempo da alcuni componenti (tra cui la sottoscritta), nel corso dei lavori della Commissione di studio sul Regionalismo nominata nel 2019 dall’allora Ministro Boccia, è stato quindi allo stesso modo ribadito nel corso delle audizioni all’attuale Ministro per gli Affari Regionali, rilevando come lo strumento della legge ordinaria appaia del tutto inadeguato per l’attuazione di questa norma costituzionale, a fronte del superiore rango formale e maggiore vincolatività e stabilità nel tempo dello strumento della legge costituzionale. L’evocazione di questo problema pone innanzitutto il tema degli autovincoli legislativi: può il legislatore ordinario vincolare se stesso? Disciplinando il procedimento per giungere all’approvazione delle leggi di differenziazione con legge ordinaria, cosa impedirà di volta in volta di derogare a tale legge quadro, creando disparità di trattamento tra Regioni, nonché incertezza circa il modello che si intende costruire?[[8]](#footnote-7) Da questo punto di vista oltre ad indicare la preferibilità dello strumento della legge costituzionale, sarebbe utile tornare a riflettere anche sul tema dell’introduzione dello strumento della legge organica, a carattere rinforzato, una proposta più volte avanzata in passato. L’impiego dello strumento della legge rinforzata è contemplato già negli artt. 79 e 81 Cost., ed è previsto nell’art. 116 comma 3 per le leggi di differenziazione. Si potrebbe immaginare giacché ci si accinge a mettere mano alla revisione costituzionale, di prevedere l'introduzione dello strumento per l’attuazione di questa e o di altre norme costituzionali, o più ampiamente per regolare procedimenti di particolare rilievo[[9]](#footnote-8).

Scegliendo lo strumento della legge ordinaria per disciplinare l’*iter* di cui all’art. 116, comma 3, si prosegue invece su di un piano inclinato, nell’ambito del quale è previsto che le regole sull’assetto delle competenze legislative (e amministrative) vengano de-costituzionalizzate per le regioni che accederanno alla differenziazione, così come sappiamo che già al di fuori del dettato costituzionale si colloca il sistema delle conferenze Stato-Regioni. Un’anomalia tutta italiana che vedrebbe passare al di fuori della Costituzione larga parte dell’assetto dei rapporti tra centro e periferia.

**3. Le leggi di differenziazione**

Immaginando che il DDL 615 venga approvato, ai sensi dell’art. 116 comma 3, che prevede un procedimento speciale di approvazione e la deliberazione a maggioranza assoluta, le leggi di differenziazione avranno quindi una forza passiva rinforzata e potranno sopravvivere alla legge quadro, o legge madre. Tale legge, potrebbe quindi essere abrogata per via referendaria[[10]](#footnote-9) o dichiarata incostituzionale, nell’ipotesi probabilmente non molto remota che qualche Regione, - ritenendo la stessa violi le proprie attribuzioni costituzionalmente garantite, anche indirettamente in ragione della possibilità di vedersi sottrarre le risorse necessarie allo svolgimento di compiti fondamentali, - decida di attivare il sindacato di costituzionalità in via diretta per violazione dell’art. 119 Cost., parametro costituzionale che “bilancia le ragioni dell’autonomia, quelle dei vincoli finanziari dell’Unione europea e quelle della solidarietà verso le comunità economicamente meno munite”[[11]](#footnote-10). In quel caso, le leggi di differenziazione, o “leggi figlie”, che avranno una valenza così importante, si troveranno “destabilizzate”, e addirittura ne potrebbe essere dichiarata l'illegittimità consequenziale. Inoltre, verrebbe meno la possibilità di modificarle seguendo l’*iter* disciplinato dalla legge quadro, nell’eventualità che ciò si rendesse necessario dopo i dieci anni (rinnovabili) di vigenza massima previsti dal DDL all’art. 7. In questa ipotesi, quale procedura potrà essere seguita? Quale procedura seguiranno le Regioni che arriveranno dopo le prime sulla via della differenziazione? È inevitabile chiedersi se ciò non esporrà le Regioni ad una disparità di trattamento, potendo la previsione di un *iter* diverso comportare un aggravio maggiore, oltre ad un trattamento diverso quanto alla determinazione della quota di compartecipazione regionale al gettito fiscale, su cui si tornerà nel seguito. Per non parlare dell’ipotesi peggiore, - e più probabile, se si guarda all’esperienza di altri casi di autovincoli legislativi, come ad esempio quello più noto relativo all’art. 15 della legge n. 400 del 1988 - che sarebbe quella della deroga delle disposizioni della legge quadro da parte delle stesse leggi di differenziazione.

Tali osservazioni militano insomma a favore di una rimeditazione della scelta di attuare con legge ordinaria una norma costituzionale foriera di una significativa traslazione delle attribuzioni delle Regioni che si andranno a differenziare, al di fuori del disposto dell’art. 117 Cost., verso un regime derogatorio dell’assetto costituzionale delle competenze (motivo per cui si richiamava il tema della “decostituzionalizzazione”), che sarà appunto contenuto nelle leggi di differenziazione.

Stante il giudizio su questa scelta di fondo, che sembra inficiare gravemente il percorso successivo che si prospetta, venendo all’esame dell’articolato, numerose disposizioni sembrano meritare rilievi di costituzionalità. Tra tutte, è utile iniziare da quella per cui “Il disegno di legge di cui al comma 6, cui è allegata l’intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”. Sorvolando sulla reiterazione dell’avverbio “immediatamente” ai commi 7 e 8 dell’art. 2, riferito alla firma dell’intesa da parte del Presidente del Consiglio dopo la deliberazione in Consiglio dei Ministri e alla trasmissione del relativo disegno di legge alle Camere, con cui si tenta di evocare una rapidità e vincolatività che non pare assistita da alcun meccanismo, va segnalato come in base all’art. 2, comma 8 del DDL 615 sia prevista la sola deliberazione finale delle leggi di differenziazione da parte delle Camere[[12]](#footnote-11). Su una simile scelta il dibattito nella dottrina costituzionalistica negli ultimi anni è stato ampio[[13]](#footnote-12), per cui ci si può limitare in questa sede a dire che con essa si spogliano le Camere della sostanza del potere legislativo, in violazione degli artt. 70 - 72 Cost. Un vizio di costituzionalità insomma, che potrà essere fatto valere sia nei confronti della legge quadro, che di ciascuna delle leggi di differenziazione che venissero così, ai sensi della prima, approvate.

**4. La determinazione dei LEP e la questione della sottrazione di risorse alla fiscalità generale**

Un tassello decisivo dell’attuazione del disegno del regionalismo differenziato è stato anticipato rispetto al disegno di legge in esame, venendo inserito in alcuni commi della legge di bilancio per il 2023, la legge n. 197 del 2022 (nei commi da 791 a 798 dell’art. 1)[[14]](#footnote-13). In esso si pone la disciplina del complesso procedimento per la fissazione dei Livelli essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP, di cui all’art. 117, comma 2 lett m, Cost.) affidandone la definizione ad una Cabina di regia, presieduta dal presidente del Consiglio e composta dai ministri competenti per materia e da rappresentanti degli enti territoriali, che predisponga il testo di altrettanti Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, sui quali deve essere richiesto il parere della Conferenza unificata e delle Camere[[15]](#footnote-14).

I provvedimenti sulla pandemia prima, e poi per la gestione dei fondi del PNRR ci hanno abituati all’impiego della formula della “Cabina di regia”, derogatoria della piena collegialità prevista in Costituzione per gli atti del Governo, così come al DPCM come strumento preferenziale da parte dell’Esecutivo per la gestione delle più svariate politiche, spesso anche in materie coperte da riserva di legge. Oggi tale scelta viene riconfermata in relazione ai LEP non solo dalla legge di bilancio, ma anche nel DDL 615, nell’art. 3 relativo alla “*determinazione dei LEP*” che ad essa rinvia. Naturalmente anche per questa disposizione si pone la questione del necessario rispetto della riserva relativa di legge prevista nell’art. 117, comma 2, lett m, Cost.[[16]](#footnote-15) Come è noto, si sono avuti in passato decreti ministeriali e DPCM sui LEP, ma va rilevato come sia mutata e diversa la valenza dei LEP nel quadro che esaminiamo. Lo strumento dei LEP, della cui cattiva “riuscita” negli ultimi vent’anni si è avuta ampia prova, appare chiamato a svolgere una funzione diversa e cruciale nel regionalismo differenziato, divenendo pressoché unico strumento di equilibrio del rapporto centro periferia (andando un po’ a sostituire la clausola dell’interesse nazionale). È per questo che nel quadro del regionalismo differenziato la determinazione dei LEP tramite strumenti normativi adeguati e rispettosi del dettato costituzionale parrebbe irrinunciabile, e richiederebbe quanto meno la predeterminazione legislativa di criteri, meccanismi e principi per la loro determinazione.

Ciò per tacere della grave questione di merito sottostante, evidenziata nel documento presentato dalla Banca d’Italia nel quadro delle audizioni. Tale testo, mentre chiaramente segnala la centralità dei LEP, la cui fissazione è prevista dal DDL come prerequisito necessario per l’attivazione dell’autonomia differenziata, in vista della necessità di evitare un ampliamento dei divari territoriali, rileva come:

“la definizione dei LEP non implica tuttavia che le prestazioni individuate come essenziali siano adeguatamente finanziate ed effettivamente erogate su tutto il territorio nazionale. Data la clausola di invarianza della spesa, la convergenza a un livello uniforme di servizi può avvenire solo attraverso una rimodulazione della spesa statale a favore delle Regioni in cui l’offerta di prestazioni è inferiore ai LEP. Se, in alternativa, si assumesse che la spesa storica sinora sostenuta dallo Stato in ciascuna regione sia quella implicitamente necessaria a finanziare i LEP, si determinerebbe la “cristallizzazione” degli attuali divari nell’offerta di prestazioni pubbliche sul territorio”[[17]](#footnote-16).

Tornando alla scelta dello strumento normativo cui affidare la fissazione dei LEP operata nella legge di bilancio e nel DDL, va inoltre ricordato come l’impugnazione dei DPCM davanti ai Tar sia possibile, per cui la scelta di affidare i LEP ad uno strumento improprio, eludendo il possibile sindacato della Corte costituzionale, renderebbe per di più instabile la garanzia dell’uguaglianza nei diritti.

Venendo al tema del finanziamento delle funzioni da trasferire, l’art. 5, comma 2, del DDL 615 prevede esso avvenga tramite l’attribuzione alle Regioni “differenziande” della compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale. Poiché il DDL non detta criteri circa l’indicazione del *quantum* di tale compartecipazione ai tributi erariali garantito alle regioni differenziate, essa resta affidata (o rimandata) alle singole leggi di differenziazione. E come tale, potrà magari variare a seconda del colore politico della regione che avvii la richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia ai sensi dell’art. 116, comma 3. Questo resta ad avviso di chi scrive il più grave tra i vizi di legittimità del DDL che rende la norma suscettibile di impugnativa in relazione agli artt. 3, 81, 117 comma 2, lett. m, e 119 Cost.. Se il bilancio dello Stato è uno, non predeterminare il *quantum* di finanziamento tramite tributi erariali delle funzioni significa mettere a rischio l’equilibrio del bilancio dello Stato nonché la garanzia dei LEP nelle altre Regioni non differenziate. Non solo. Chi arriverà primo nella corsa alla differenziazione si garantirà l’accesso alle risorse che saranno sottratte alla fiscalità generale (nonostante si tratti di tributi elevati con legge dello Stato). Nella prospettiva dell’attuazione del federalismo fiscale - ad oggi ancora attesa -[[18]](#footnote-17), e della riforma fiscale richiesta anche nel PNRR, si verrebbe a creare insomma un meccanismo che rischierebbe fortemente di vanificarla e di mettere in crisi l’equilibrio di bilancio nonché l’uguale garanzia dei diritti su tutto il territorio nazionale.

**5. La Regione differenziata e le altre: dall’unità nazionale al rapporto one-to-one**

La disciplina del DDL 615 prosegue poi, prevedendo nell’art. 5 comma 1 la disciplina circa la Commissione paritetica che determina “le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l’esercizio da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”. Tale organismo, sulla falsariga del meccanismo previsto per le regioni a statuto speciale, sembra voler scindere in tutto e per tutto la posizione della Regione differenziata dalle altre. In una prospettiva che vedrebbe questi strumenti applicati ad un numero elevato di Regioni, questa ottica appare però contrastante col principio di unità nazionale, in quanto sembra che l’attribuzione di risorse possa rilevare come un problema bilaterale, e non influenzare invece - come inevitabilmente avverrebbe - l’effettività delle funzioni di altre Regioni. Prescindendo dalla irragionevolezza della previsione per cui ciascuna Regione - in ordine di arrivo - potrebbe ottenere quote di compartecipazione al gettito via via diverse, e magari non necessariamente correlate alle funzioni trasferite (va rimarcato che non viene predisposto alcun binario/criterio sul punto), il problema deriva da una impronta unicamente “negoziale”, coinvolgente solo Regione e Governo. Portando tale prospettiva alle sue logiche conseguenze, ad essere coinvolti in questi organismi dovrebbero essere non solo Governo e Regione “differenzianda”, ma ogni altra Regione che vi abbia interesse a tutela delle proprie prerogative. Si potrebbe immaginare invece di attribuire il compito alla Conferenza Stato-Regioni, evitando il rischio di un contenzioso su ogni legge di differenziazione per il rispetto quantomeno dell’art. 81 Cost. (nonché degli artt. 3, 97, 117, comma 2, lett. m, 119 etc.). Naturalmente, una volta fissata la quota di compartecipazione al gettito maturato sul territorio regionale, tutto l’extra-gettito che si dovesse venire a produrre negli anni (se questo crescesse più rapidamente della spesa) resterebbe alla Regione, anche se sovrabbondante rispetto al finanziamento delle funzioni trasferite, e a prescindere degli interventi infrastrutturali che si rendessero necessari sul resto del territorio nazionale, così come dal raggiungimento dei LEP nelle Regioni meno ricche. Una prospettiva questa che appare abbastanza lontana da quella disegnata nell’art. 5 Cost., che prevede una convivenza armoniosa tra principio di unità nazionale e promozione delle autonomie territoriali (ma anche degli artt. 2 e 3 Cost.)[[19]](#footnote-18). Si dovrebbero quindi quantomeno prevedere meccanismi di verifica periodica che coinvolgessero non solo la situazione economico finanziaria riguardante la Regione differenziata, ma l’intero territorio nazionale.

Tali verifiche sono invece previste come facoltative nell’art. 7, comma 4, che prevede che il “Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, il Ministero dell’economia e delle finanze o la Regione possono, anche congiuntamente, disporre verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell’intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché il monitoraggio delle stesse”. La dimensione bilaterale che viene contemplata nella disposizione peraltro sembra derivare da un’analoga impostazione. Pur nella prospettiva di una valorizzazione delle autonomie regionali e della differenziazione con attribuzione di funzioni ulteriori in alcune materie, il monitoraggio sul rispetto dei livelli essenziali dovrebbe coinvolgere anche le altre Regioni, come sembra emergere bene alla luce di quanto già indicato.

**6. L’assetto delle funzioni legislative**

In base all’art. 7, comma 3, del DDL si prevede poi che ciascuna intesa individui i casi in cui le disposizioni statali vigenti nelle materie di cui all'articolo 116, comma 3 oggetto di differenziazione (e cioè di intesa, approvata con legge), continuano ad applicarsi nei relativi territori della Regione fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali disciplinanti gli ambiti oggetto dell'intesa. Nonostante l’analisi tecnico normativa allegata al DDL rilevi come da esso non possano scaturire effetti abrogativi impliciti, come si vede l’art. 7 sembra al contrario introdurre la previsione di una sorta di “clausola di salvezza” della legislazione statale, che potrebbe essere inserita nelle leggi di differenziazione. Con ciò insomma sembra darsi come per presupposto ed automatico, all’entrata in vigore delle leggi di differenziazione, l’esplicarsi di un meccanismo nel quale gli effetti abrogativi taciti della legislazione statale previgente sarebbero la norma. Un’abrogazione tacita e innominata di centinaia o forse migliaia di leggi dello Stato - salvo quelle espressamente indicate come vigenti temporaneamente ai sensi del richiamato art. 7 - che ricorda quella a suo tempo attuata col “Taglia-leggi”[[20]](#footnote-19). Lo strumento pone un problema per il rispetto del principio di legalità e certezza del diritto, oltre alla scarsa funzionalità del meccanismo. Si pensi al caos che potrebbe determinarsi nel caso delle norme generali sull’istruzione (una delle materie su cui maggiori appaiono le criticità in relazione ad una possibile differenziazione, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale[[21]](#footnote-20)), posto che la legislazione scolastica vede uno stratificarsi di un profluvio di atti normativi su varie tematiche di epoche diverse. Sarebbe probabilmente meglio invertire “l’onere della prova”, prevedendo cioè che l’intesa debba indicare quali leggi debbano intendersi abrogate immediatamente, posto che le altre diverrebbero cedevoli solo a valle dell’esercizio da parte della Regione (e nei limiti) delle competenze legislative differenziate.

L’art. 7 disciplina poi la durata delle intese e i problemi di successione delle leggi nel tempo. Nel sistema prefigurato dall’art. 116, comma 3, Cost., a regime la legislazione ordinaria dovrebbe innanzitutto, di volta in volta, indicare quali sue parti si applicano a quali Regioni, un problema di non secondario momento in un ordinamento dal tessuto normativo già complicato come quello italiano, dove la certezza del diritto pare ormai una chimera. A ciò si dovrebbe aggiungere, un ulteriore problema, perché in base al comma 6[[22]](#footnote-21) dell’art. 7 del DDL non appare chiaro cosa si intenda con la previsione del necessario rispetto da parte della legislazione statale, oltre che delle competenze legislative e amministrative attribuite nelle leggi di differenziazione, anche delle “*ulteriori disposizioni contenute nelle intese*”. Un’ambiguità abbastanza rilevante con cui sembra volersi capovolgere il prisma del rapporto tra unità ed autonomie di cui all’art. 5 Cost., subordinando la potestà legislativa statale alle disposizioni delle leggi di differenziazione, che dovrebbero invece riguardare le competenze trasferire alle Regioni in differenziazione.

**7. Le procedure già avviate e la risposta all’istanza autonomista**

Suscita più di una perplessità infine l’ultima disposizione del DDL 615, l’art. 10, che nel far salve le procedure già avviate, sembra fare implicito riferimento alle tre procedure avviate a seguito delle consultazioni svolte in tre regioni nel 2017[[23]](#footnote-22). Il meccanismo previsto, che consentirebbe insomma a Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna di non dover svolgere consultazioni delle rispettive comunità territoriali ai sensi dell’ultima parte del comma 3 dell’ art. 116 Cost., e forse persino di poter ripartire dalle bozze di intesa già siglate nel 2019, sembra non tener conto del principio democratico e di rappresentanza politica. Non pare peregrino sottolineare come, il lasso di tempo che è intercorso dalle consultazioni svolte allora abbia consentito lo svolgimento di elezioni politiche a livello nazionale, ed inoltre, in tutte e tre le regioni in cui era stata avviata la procedura, elezioni dei rispettivi Consigli regionali, oltre che elezioni amministrative. Un lasso di tempo nel quale le forze politiche hanno potuto dar prova della loro capacità di amministrare, i cittadini, anche alla luce dell’emergenza covid e della conseguente crisi, hanno avuto modo di giudicare tali capacità e potenzialmente di riflettere, valutare o eventualmente modificare le proprie preferenze politiche con riferimento alle istanze autonomistiche, sia nel senso di una maggiore propensione all’attribuzione di maggiori competenze alle rispettive Regioni (la richiesta di ulteriori forme e condizioni, non va dimenticato, può essere variamente graduata e declinata), sia all’opposto in senso contrario ad essa.

Le consultazioni svolte e le bozze di intesa siglate da precedenti Presidenti del Consiglio cessati, addirittura in “era pre-covid”, non potrebbero che essere considerate quindi atti endoprocedimentali privi di una rilevanza esterna, da considerare decaduti, così come avviene per i disegni di legge a fine legislatura. A riprova di ciò sta quanto affermato nella proposta di risoluzione presentata nel Consiglio regionale dell’Emilia Romagna nel 2020[[24]](#footnote-23) dalle forze di opposizione, che chiedevano di “trasmettere a questa Assemblea legislativa lo schema di Intesa con il Governo prima della sua formale sottoscrizione in modo che l’Assemblea possa avviare quella fase di consultazione dei Comuni, costituzionalmente prevista, che non può considerarsi esaurita nella semplice acquisizione del parere del Consiglio delle autonomie locali o tramite la consultazione di ANCI e UPI”.

Dopo un lasso di tempo così lungo dall’avvio delle prime consultazioni, ed alla luce di principi fondamentalissimi come quelli richiamati, il comprensibile intento di dar seguito alla volontà espressa dal corpo elettorale, alla luce dell’aggravio tutto sommato relativo che potrebbe essere rappresentato dallo svolgimento di consultazioni presso i rispettivi Consigli delle autonomie locali o anche, come richiesto dal Consiglio regionale da ultimo richiamato, presso i Comuni collocati sul territorio regionale, non pare fondare adeguatamente la deroga all’art. 116 comma 3, che sarebbe rappresentata dalla prevista ultrattività di atti prodromici svolti in precedenti consiliature e, per quanto riguarda la fase di “pre-intesa”, nella scorsa legislatura. Far salvi tali atti preparatori, che non hanno avuto uno sbocco procedimentale definitivo, apparirebbe tutto sommato un inutile strappo rispetto ad un *iter* che per la sua rilevanza merita di essere svolto nel rispetto di tutte le garanzie procedurali ed in piena trasparenza.

Conclusivamente, alla luce delle criticità rilevate nel DDL 615, va precisato che se l’istanza autonomistica, da lungo tempo forte e diffusa in numerose grandi regioni del nostro Paese merita chiaramente di trovare un innesto nell’ordinamento, l’attuazione dell’art. 116 comma 3 - cui il legislatore intende procedere - è opportuno segua procedure ordinate e rispettose dei principi costituzionali, dal punto di vista finanziario, normativo ed istituzionale. Tale innesto potrà quindi prodursi innanzitutto rimanendo nel quadro del Titolo V, e non prescindendo dall’attuazione dell’architettura del federalismo fiscale in esso disegnata[[25]](#footnote-24).

1. Il presente lavoro è dunque il frutto dell'approfondimento e della rielaborazione delle riflessioni svolte in quella sede, così come per gli altri auditi, avendo l’obiettivo di offrire un contributo alla discussione della comunità scientifica. [↑](#footnote-ref-0)
2. Gli altri due disegni di legge n. 273 e n. 62 presentati rispettivamente dai senatori Martella e Boccia (entrambi iscritti al Gruppo PD al Senato) del resto manifestano solo in minima parte le criticità rilevate in relazione al DDL 615. [↑](#footnote-ref-1)
3. Di particolare interesse le criticità riguardanti gli aspetti finanziari esaminate soprattutto, tra i contributi qui raccolti, da C. Buzzacchi, S. Staiano e G. Viesti, oltre che dall’Ufficio parlamentare di bilancio e da Banca d’Italia, i cui documenti sono pubblicati al *link* di cui alla nota seguente. [↑](#footnote-ref-2)
4. Le audizioni possono essere ascoltate alla pagina <https://www.senato.it/3572> ove sono pubblicati gli schemi degli interventi di tutti gli auditi. [↑](#footnote-ref-3)
5. L. Elia, *Introduzione*, in AA.VV. (a cura di T. Groppi e M. Olivetti), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 18. [↑](#footnote-ref-4)
6. Si fa riferimento in tal senso alle bozze di intese siglate nel 2019 da Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, della cui esistenza e contenuto fu data notizia sul *blog* di discussione *Roars.it* a febbraio 2019. Le diverse versioni delle tre bozze di intesa che, tra il 2018 e il 2019, sono state oggetto di trattativa tra il Governo e le tre Regioni richiamate hanno riguardato ventitré, venti e sedici materie. Le regioni che hanno poi avviato consultazioni per procedere nello stesso iter, secondo le dichiarazioni pubbliche dei Ministri degli affari regionali che si sono susseguiti nella precedente legislatura sarebbero una decina. [↑](#footnote-ref-5)
7. V. M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Oss. fonti*, 2002, pp. 139-140; più di recente G. Tarli Barbieri, *Verso un regionalismo differenziato*, in *Oss. fonti*, 2/2019, pp. 13 e 18, non a caso ha segnalato come da questo punto di vista la norma dell’art. 116 comma 3 sia “intrinsecamente problematica”, e riguardi singoli casi e specifiche esigenze di contesto (p. 14). [↑](#footnote-ref-6)
8. Il Dossier del Senato, nelle schede di lettura a p. 19-20, già prevede questa ipotesi come contemplata. Per quanto concerne gli auto-vincoli basti segnalare la totale inidoneità della legge (ordinaria) n. 400 del 1988 ad irregimentare la prassi abusiva in tema di decretazione d’urgenza. [↑](#footnote-ref-7)
9. Sulla distinzione tra legge organica e rinforzata v. I. Ciolli, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in *Rivista del Gruppo di Pisa* 3/2012, p. 20, nt. 108; a favore dell’introduzione dello strumento, v. R. Calvano, *Appunti sulle fonti del diritto del periodo 2020-2023, tra crisi, emergenze e squilibri della forma di governo,* in *Costituzionalismo.it*, 1/2023, p. 62 ss. [↑](#footnote-ref-8)
10. Merita riflessione, che non può per ragioni di spazio qui essere svolta più diffusamente, il quesito circa la sottoponibilità a referendum della legge eventualmente approvata a valle dell’*iter legis* sul DDL 615: mentre l’aver collegato il testo alla legge di bilancio potrebbe valergli qualche obiezione circa l’ammissibilità di un eventuale quesito nel giudizio davanti alla Corte ai sensi dell’art. 75, la natura non finanziaria delle sue disposizioni, che anzi prevedono (art. 8) l’invarianza finanziaria, sembra militare a favore di una sua ammissibilità. Diversamente giudicando si consentirebbe al legislatore di sottrarre ad abrogazione referendaria qualsiasi disciplina tramite l’agevole escamotage del collegamento alla legge di bilancio. [↑](#footnote-ref-9)
11. Corte costituzionale, sentenza n. 4 del 2019, punto 6 del considerato in diritto. V. anche sul punto sent. n. 71 del 2023. Si vedano poi i rilievi molto preoccupati presenti nel documento dell’Ufficio parlamentare di bilancio e in quello della Banca d’Italia, p. 9 ss. Le due memorie, depositate rispettivamente il 19 e il 20 giugno 2023, possono essere lette sul sito https://www.senato.it/3572. [↑](#footnote-ref-10)
12. Su questo punto il DDL 62 a firma di Boccia ed altri, elaborato a valle dei lavori della Commissione di studio nominata dall’allora Ministro degli Affari regionali Boccia nel 2019 e di una serie di consultazioni, si ferma significativamente sulla soglia della fase parlamentare, lasciando ai regolamenti parlamentari l’opportuna disciplina del procedimento di approvazione delle leggi di differenziazione. [↑](#footnote-ref-11)
13. Tra gli altri si veda in particolare i reiterati interventi di S. Staiano, tra cui *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse,* in *Federalismi*, 29/2022, p. 201. [↑](#footnote-ref-12)
14. Sul punto gli interessanti rilievi critici di G. Salerno, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell’autonomia differenziata*, *Editoriale*, in *Federalismi*, 1/2023, p. iv. [↑](#footnote-ref-13)
15. Qualora il procedimento complessivo per la deliberazione dei LEP non si concludesse nei tempi previsti, alla Cabina di regia subentrerebbe un Commissario da nominare entro gennaio del 2024. [↑](#footnote-ref-14)
16. Tra tutti, v. M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3/2002, p. 353. [↑](#footnote-ref-15)
17. Aggiungendo poi che “Questo rischio è stato recentemente sottolineato anche dalla Commissione europea, secondo la quale l’effettiva erogazione dei LEP nelle regioni con una spesa storica relativamente bassa richiederebbe risorse addizionali, anche in considerazione dell’assenza di meccanismi perequativi”, Banca d’Italia, *Memoria per l’audizione*, cit., p. 13. Il riferimento alla Commissione riguarda il *Country Report* per l’Italia del 24.05.2023, p. 16. [↑](#footnote-ref-16)
18. Sul punto torna G. Salerno, *Editoriale*, cit., p. viii. [↑](#footnote-ref-17)
19. Infatti Banca d’Italia, cit, p. 15 (come anche l’Ufficio parlamentare di bilancio) suggeriscono che andrebbero a tal fine stabilite delle regole per la revisione periodica delle aliquote di compartecipazione al gettito. [↑](#footnote-ref-18)
20. Si ricorderà come il Taglia-leggi, era stato il frutto di un’iniziativa dell’allora Ministro per la Semplificazione normativa Calderoli, introdotto dall'art. 14 della legge di delegazione n. 246 del 2005, col quale si erano prodotti simpatici effetti collaterali involontari, come la cancellazione dei Tribunali dei minori, del reato di adulterazione alimentare (con conseguenti proscioglimenti), la cancellazione della norma che annetteva le province venete al Regno d’Italia. [↑](#footnote-ref-19)
21. Per riferimenti v. R. Calvano, *La scuola, gli insegnanti e l’art. 116, comma 3, Cost. L’istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, in *Questionegiustizia.it*, 4/2019, p. 71. [↑](#footnote-ref-20)
22. “Le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e l’assegnazione delle funzioni amministrative *nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese”.* [↑](#footnote-ref-21)
23. Ci si riferisce ai *referendum* regionali svoltisi in Lombardia e Veneto (il 22 ottobre 2017, in forza della legge regionale del Veneto 19 giugno 2014, n. 15, recante «Referendum consultivo sull’autonomia del Veneto») e alla deliberazione del 15 novembre 2017, n. 154, con cui il Consiglio regionale ha conferito al presidente della Giunta regionale ampio mandato «per l’avvio e la conduzione del negoziato e la informativa al Consiglio regionale», nell’interesse della Regione Veneto; vi è poi stata la nota del 20 novembre 2017, con cui il presidente della Giunta regionale ha trasmesso la proposta di legge statale al presidente del Consiglio dei ministri e al sottosegretario alla presidenza del Consiglio dei ministri in materia di affari regionali, formulando istanza per l’avvio del negoziato ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione; sempre il 22 ottobre 2017 (con *referendum* indetto con decreto del presidente della Regione del 24 luglio 2017, n. 745) si è votato per l’autonomia differenziata anche in Lombardia, con il 95 % dei “Sì”, ma una partecipazione solo del 38,34 %, contro il 57,2 % del Veneto (e il 98,2 % dei “Sì”). In Emilia Romagna non vi è stato un referendum ma diverse delibere del Consiglio regionale, la prima delle quali il 3 ottobre 2017, con cui l’Assemblea legislativa adottava la Risoluzione n. 5321, recante “Avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di ‘ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia’ ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione”, che conferiva il mandato al Presidente della Regione di avviare il negoziato con il Governo in relazione agli ambiti prioritariamente individuati. [↑](#footnote-ref-22)
24. Proposta di Risoluzione n. 563, presentata dai consiglieri di minoranza del gruppo Lega- Salvini premier, respinta in data 11 maggio 2020. [↑](#footnote-ref-23)
25. Come richiesto da più parti, mentre già dai primi anni di avvio della discussione sul tema del regionalismo differenziato si segnalava che sarebbe sufficiente l’esercizio delle competenze già attribuite alle regioni per realizzare politiche di forte rilevanza per i rispettivi territori. Esempi in materia di istruzione e ricerca sono ad esempio in R. Bin, *“Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2008, p. 17. [↑](#footnote-ref-24)