



PAOLO SCARLATTI*

IL TENTATIVO DI ATTUAZIONE DELL'ART. 116, TERZO COMMA, COST.: I PROFILI DI CARATTERE PROCEDURALE**

Abstract [It]: Il saggio affronta il tema dell'attuazione del regionalismo differenziato soffermandosi sulla complessa disciplina procedimentale posta in essere dal DDL n. 615, XIX Legislatura. Tale disciplina solleva in effetti diversi profili problematici che – alla luce delle carenze inerenti all'articolo 116, terzo comma, Cost. – impongono una più attenta riflessione sulla sua compatibilità con i principi costituzionali, ed in particolare sul ruolo del Parlamento italiano nella definizione dei contenuti dell'intesa e sulla garanzia di un contributo effettivo da parte dagli enti locali. D'altro canto, la procedura allestita dal DDL n. 615 per l'attribuzione di maggiore autonomia ai sensi del citato articolo 116 Cost. invita anche ad interrogarsi sul senso di un processo di differenziazione che appare in realtà svincolato da un ideale di autentica valorizzazione delle specificità regionali.

Abstract [En]: The essay deals with the implementation of differentiated regionalism, focusing on the complex procedural discipline established by DDL No. 615, XIX Legislature. Such discipline raises several issues that – in light of the deficiencies of Article 116, paragraph three, of the Constitution – warrant closer scrutiny on its consistency with constitutional principles, with particular reference to the role of the Italian Parliament and the contribution made by local authorities. Furthermore, the procedure laid down by DDL No. 615 for granting additional autonomy in accordance to the above-mentioned Article 116 questions the meaning of a process of territorial differentiation that actually appears to be detached from a real and genuine enhancement of regional specificities.

Parole chiave: Regionalismo differenziato, intese, Parlamento, Enti locali.

Keywords: Differentiated regionalism, Agreements, Parliament, Local Authorities.

SOMMARIO: 1. Il DDL n. 615 nel contesto della inattuazione del regionalismo differenziato – 2. Pluralità di procedimenti e accesso all'autonomia differenziata, tra impostazione pattizia e connotazione democratico-rappresentativa – 3. La disciplina delle modalità procedurali di approvazione delle intese tra Stato e Regione interessata nel DDL n. 615 – 4. Questioni preliminari: la scelta in favore di una «legge generale di attuazione» di rango primario – 5. (segue) La predeterminazione dei livelli essenziali delle prestazioni – 6. La disciplina delle iniziative: l'atto d'iniziativa regionale tra contributo del Consiglio regionale e consultazione degli enti locali – 7. (segue) La questione della iniziativa legislativa governativa sulla legge di approvazione dell'intesa – 8. Il contributo del Parlamento alla definizione dell'intesa e la questione dell'emendabilità del disegno di legge che la approva – 9. (segue) Partecipazione

* Professore associato di Diritto costituzionale – Università degli Studi Roma Tre.

** Contributo sottoposto a *peer review*. Il contributo rielabora la relazione al Seminario del “Gruppo di Pisa” dal titolo *Il regionalismo differenziato, tra attuazione e resistenze*, organizzato a Bari il 1° dicembre 2023, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

parlamentare e prerogative del Governo, tra atti d'indirizzo politico e riapertura del negoziato – 10. Durata, modifica, cessazione anticipata e rinnovo dell'intesa (art. 7) – 11. Entrata in vigore e clausola di maggior favore (art. 10) – 12. Considerazioni finali.

1. Il DDL n. 615 nel contesto della inattuazione del regionalismo differenziato

L'introduzione in Costituzione, ad opera della nota riforma costituzionale del Titolo V del 2001, di un elemento di ulteriore differenziazione nel regionalismo italiano ha fin da subito suscitato in dottrina perplessità e cautele. La previsione di cui al vigente art. 116, co. 3, Cost. ha in effetti rappresentato una delle più problematiche innovazioni di quella revisione costituzionale, su cui si sono concentrate le maggiori resistenze. E ciò non tanto – o soltanto – per una difficile compatibilità in sé di una prospettiva di questo tipo con un ordinamento territoriale che già prevede al suo interno Regioni che godono di un'autonomia speciale, ma soprattutto per la cattiva qualità redazionale della disposizione in questione, contraddistinta in particolare per l'approssimazione delle sue previsioni sul procedimento per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia¹.

I limiti della normativa costituzionale per l'accesso all'autonomia differenziata, di cui ben presto se ne propose l'abrogazione², non hanno tuttavia impedito alle Regioni, nel corso degli ultimi anni, di avviare procedimenti ex art. 116, co. 3, Cost. che nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna sono giunti sino alla sottoscrizione, nel corso della XVII Legislatura, di Accordi preliminari con il Governo italiano nel 28 febbraio 2018³, ed alla

¹ In questo senso, da ultimo, A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. speciale 2/2019, 20 ss. Sulla disattenzione ai profili procedurali dell'art. 116, co. 3, Cost. sin dai lavori preparatori della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, L. GORI, *L'autonomia regionale differenziata a partire dai lavori preparatori della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2023, 81 ss.

² La riforma costituzionale approvata nel corso della XIV Legislatura, respinta dal referendum del 25 e 26 giugno 2006, all'art. 50 prevedeva infatti l'abrogazione espressa dell'art. 116, co. 3, Cost.

³ Tali pre-intese, dalla estensione oggettiva contenuta, hanno costituito il riferimento di un processo di negoziazione che è proseguito nel corso della Legislatura successiva portando alla formulazione, nel febbraio 2019, di schemi di intesa, seppur limitati alla «parte generale», attinenti questa volta a tutte le materie attribuibili ai sensi dell'art. 116, co. 3. Per una ricostruzione critica dei passaggi essenziali di questa negoziazione tra Governo e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, anche dal punto di vista del merito delle intese, v. P. SANTINELLO, *Verso l'autonomia differenziata della Regione Veneto: dal referendum alla firma della pre-intesa con il Governo*, in *Le Regioni*, 2017, 1191 ss.; L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it*, n. 2/2018; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, ivi, n. 18/2018; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, ivi, 6/2019; Id., *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, ivi, n. 20/2019; M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo «differenziato», tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali*, ivi, n. 17/2019; E. CATELANI, *Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di metodo e di merito*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019; A. CANDIDO, *Prove di regionalismo differenziato. La richiesta della Regione Emilia-Romagna*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019; C. CIPOLLONI, *Le iniziative regionali*, in S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, 2020, 183 ss.; V.P. GROSSI, *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un'analisi dei contenuti delle 'bozze d'intesa'*, in *Diritti regionali*, n. 2/2021; S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, ivi, n. 1/2023; nonché il Documento conclusivo approvato dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali approvato a valle dell'Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (12 luglio 2022). Infine, per una disamina del

presentazione di iniziative di diverso genere e portata da parte delle restanti Regioni di diritto comune⁴.

Dopo anni di oblio e diffidenza nei confronti delle prospettive aperte dal regionalismo differenziato – a tal punto radicati da aver indotto il Governo Renzi, nel disegno di legge di revisione costituzionale presentato al Parlamento l'8 aprile 2014⁵, a rifondarne il modello – l'attivismo delle tre Regioni citate e, più in generale, il risvegliato interesse per la tematica⁶, hanno posto l'esigenza di mettere fine ad oltre vent'anni di inattuazione costituzionale. Ed è proprio in questo senso che si colloca la scelta del Governo in carica di presentare, nel quadro di una più generale riforma degli assetti istituzionali⁷ ed in linea di continuità con gli Esecutivi precedenti⁸, un disegno di legge di attuazione in materia⁹.

Trattasi di un disegno di legge ordinaria che si sostanzia in prevalenza alla stregua di una legge di procedura giacché, a ben vedere, sovrintende al processo di differenziazione tra Regioni definendone, in attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., i presupposti e le modalità di accesso ed attivazione. Il tutto, secondo quanto auspicato dalla relazione di accompagnamento al DDL, nel segno di un «più ordinato e coordinato processo di attuazione» e di un «più ampio coinvolgimento delle Camere»¹⁰.

Ebbene è proprio nel solco di questi obiettivi primari che le procedure fissate nel disegno di legge, ed in particolare la procedura di approvazione delle intese tra Stato e Regioni, devono essere misurate per valutarne il senso, i limiti e la compatibilità con i principi dell'ordinamento costituzionale.

processo di differenziazione con riferimento specifico alla materia sanitaria, R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019; G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2020, 148 ss.

⁴ La Regione Abruzzo si è in realtà limitata al momento all'istituzione, nel giugno del 2019, di una Commissione speciale di studio «per l'attuazione e le modifiche allo Statuto, per le modifiche alla legge elettorale e per lo studio del regionalismo differenziato». Merita altresì di essere richiamato l'Ordine del giorno n. 102 (*Iniziativa urgente sul regionalismo differenziato e la concessione di maggiori forme di autonomia avanzate dalle regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*) approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 20 febbraio 2019.

⁵ Art. 25, DDL costituzionale n. 1429, XVII Legislatura.

⁶ Limitatamente ai lavori monografici, tra gli altri, D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019; L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, 2021. In senso fortemente critico sulle prospettive di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., v. G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, 2019; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019; A. MANGIA, *L'eterno ritorno dell'autonomia differenziata*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Milano, 2020, 89 ss.

⁷ V. in particolare il recente DDL costituzionale n. 935 (*Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*), d'iniziativa governativa, presentato al Senato il 15 novembre 2023.

⁸ Segnatamente, con i Governi Gentiloni (XVII Legislatura) e Conte II (XVIII Legislatura). In argomento, 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*, n. 21/2019.

⁹ Il DDL in questione (n. 615, XIX Legislatura), sul quale è stato acquisito il parere della Conferenza unificata, è stato approvato dal Consiglio di ministri il 15 marzo 2023 ed è stato presentato al Senato il successivo 23 marzo. Il DDL ha iniziato l'esame il 3 maggio presso la Commissione Affari costituzionali.

¹⁰ Relazione al DDL, 4.

2. Pluralità di procedimenti e accesso all'autonomia differenziata, tra impostazione pattizia e connotazione democratico-rappresentativa

La disciplina delle modalità di approvazione delle intese tra lo Stato e la Regione, per quanto predominante, costituisce solo una delle varie procedure predisposte dal DDL n. 615 per dare attuazione, ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost., al regionalismo differenziato. Essa infatti s'inserisce in una scansione procedimentale più vasta, all'interno della quale trova luogo soltanto in un secondo momento.

In particolare, il DDL governativo subordina espressamente la possibilità di conferire alle Regioni funzioni inerenti a forme e condizioni rafforzate di autonomia alla previa determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (e dei conseguenziali costi e fabbisogni *standard*) i quali, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost., devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Rinviando sul punto a quanto prescritto dalla legge di bilancio per il 2023¹¹, il DDL allestisce al riguardo un ulteriore segmento procedimentale in virtù del quale – come riferito più avanti – il compito di questa indispensabile «determinazione» viene affidato in sostanza al Governo, che si avvale a tal fine di un'apposita Cabina di regia¹².

D'altro canto, il DDL rinvia anche alle singole intese stipulate tra lo Stato e la Regione interessata per la disciplina di alcuni specifici profili procedimentali. È il caso delle modalità e delle procedure funzionali al trasferimento in concreto delle funzioni, siano o meno inerenti a materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, le quali sono individuate nelle singole intese tramite una Commissione paritetica Stato-Regione a cui spetta, nello specifico, la determinazione delle relative risorse umane, strumentali e finanziarie¹³.

Il procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione si distingue poi dal successivo procedimento di formazione della legge statale di differenziazione, da approvarsi a maggioranza assoluta delle Camere sulla base appunto d'intesa. Rispetto a tale giuntura procedurale, la Costituzione si limita ad imporre l'iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, ed il rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.

Ebbene proprio i profili di carattere procedurale della disciplina costituzionale per l'attribuzione di ulteriore autonomia hanno assunto un rilievo fortemente divisivo, polarizzando il dibattito attorno a due linee interpretative di massima. La prima applica all'art. 116, co. 3, Cost. il paradigma della mera legge di approvazione formale, ovvero riconosce alla componente pattizia tipica della negoziazione legislativa una valenza predominante, che conferisce all'intesa raggiunta una connotazione di intangibilità. Tale impostazione – che fa leva sull'assonanza anche sul piano testuale con il modello predisposto dall'art. 8 Cost. per la disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica, nonché richiama la logica dell'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali *ex* art. 80 Cost. ed alla modifica dei Patti Lateranensi di cui all'art. 7 Cost. – implica dunque una lettura della disposizione costituzionale in questione per la quale è l'organo esecutivo, statale o regionale

¹¹ Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi da 791 a 801-*bis*. Sul punto, G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 1/2023.

¹² Art. 3 DDL.

¹³ Att. 4 e 5 DDL.

che sia, il detentore dell'attività di negoziazione necessaria al raggiungimento dell'intesa, mentre al Parlamento rimane un ruolo senz'altro decisivo sul piano dell'approvazione o meno, con legge rinforzata, dell'intesa raggiunta, ma certamente non creativo o comunque incisivo sui contenuti di quest'ultima, dalla definizione dei quali rimane sostanzialmente estromesso¹⁴.

La seconda linea interpretativa, viceversa, riconosce nella disciplina di cui all'art. 116, co. 3, Cost. la peculiarità di un modello procedurale a sé stante, che fa leva in questo caso sulla componente democratico-rappresentativa insita nella scelta in ordine alla differenziazione regionale e che, pertanto, non può che identificare nel Parlamento nazionale e nel Consiglio regionale le sedi del confronto e di una possibile convergenza, a cui non possono che concorrere nel merito. E ciò, sulla falsariga di quanto in realtà già avvenuto nella esperienza del regionalismo italiano con la riforma degli statuti regionali realizzatasi secondo il procedimento fissato dall'originario art. 123 Cost.¹⁵

È dunque sul ruolo del legislatore, nazionale o regionale che sia, ed in particolare sugli spazi che devono essere riconosciuti al Parlamento nell'ambito del procedimento di deliberazione, a maggioranza assoluta, della legge di approvazione dell'intesa ex art. 116, co. 3, Cost., che si concentrano i profili più controversi. I quali tuttavia possono essere utilmente affrontati soltanto se – senza pregiudizi¹⁶ – analizzati nel merito dei problemi che pongono sul piano della conformità costituzionale e, soprattutto, nel pieno rispetto di un assunto di partenza indisponibile, generalmente riconosciuto e condiviso in dottrina: quello di assicurare necessariamente e comunque al Parlamento italiano un ruolo centrale nella determinazione dei contenuti di un processo di differenziazione dalle implicazioni profonde sul sistema di ripartizione delle competenze, sull'allocazione delle risorse e sul godimento in concreto dei diritti¹⁷.

¹⁴ Per una lettura di questo tipo, v. A. D'ATENA, *L'art. 116, u. c., Cost., alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, 185 ss.; P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2018, 168 ss.; D. CASANOVA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Napoli, 2021, 277 ss., spec. 279.

¹⁵ Sulla distanza tra la *ratio* che muove l'art. 8 Cost. e la *ratio* dell'art. 116, co. 3, Cost., più vicina alla versione originaria dell'art. 123 Cost., D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, 345-346. Su quella particolare stagione statutaria, N. LUPO, *La legge di approvazione degli statuti regionali ordinari tra le norme e la prassi*, in *Quaderni regionali*, 1995, 1018 ss.

¹⁶ Per un appello in tal senso, B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *federalismi.it*, n. 13/2019, 1.

¹⁷ A questa stregua, pur nella pluralità delle impostazioni seguite e degli argomenti avanzati, senza pretesa di esaustività e limitatamente ai contributi più recenti, cfr. F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato e l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, 441; M. MANETTI, *L'importanza del procedimento parlamentare*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 3/2019; M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione: spunti propositivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019; M.G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci: riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020; G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *federalismi.it*, n. 4/2022, 838; G. COSTA, *Affermare la centralità delle Camere nelle vicende dell'autonomia differenziata. Ipotesi per il dibattito sull'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. nella XIX Legislatura*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 2/2023; A. NAPOLITANO, *L'irrinunciabile funzione del Parlamento per una equilibrata e funzionale attuazione del procedimento di autonomia differenziata*, *ibidem*; A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, n. 2/2023, 511.

3. La disciplina delle modalità procedurali di approvazione delle intese tra Stato e Regione interessata nel DDL n. 615

Come accennato nella relazione di accompagnamento, il DDL n. 615 avverte senz'altro l'esigenza di un contributo non secondario del Parlamento al processo di differenziazione delle Regioni a Statuto ordinario. Ma al contempo, con altrettanta chiarezza, opta per una interpretazione rigorosamente pattizia dell'autonomia differenziata, che organizza per il tramite di un procedimento costruito attorno alla logica della negoziazione bilaterale tra Esecutivi ed allo schema della legge di approvazione dell'intesa come legge meramente formale¹⁸.

Espressione prima di questa concezione pattizia ed architrave dell'intero progetto governativo è l'art. 2 del DDL¹⁹, che disciplina la complessità del procedimento di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia estendendosi dall'atto d'iniziativa regionale, qui genericamente inteso come atto introduttivo e di promozione della trattativa con il Governo, sino alla trasmissione del disegno di legge di approvazione dell'intesa alle Camere.

Tale procedimento, la cui attivazione – si ricordi – è subordinata alla previa determinazione dei LEP nel caso in cui il trasferimento di funzioni alla Regione tocchi materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, può utilmente essere suddiviso in due segmenti distinti.

Il primo investe la fase prettamente preparatoria e negoziale del procedimento di differenziazione, nella quale trovano definizione i contenuti dell'intesa. Questa fase prende le mosse dall'atto – o dagli atti – d'iniziativa relativo alla richiesta di attribuzione dell'autonomia differenziata che la Regione, una volta deliberato in conformità con il proprio Statuto e sentiti gli enti locali, trasmette al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Acquisita entro sessanta giorni la valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia e delle finanze o comunque decorso detto termine, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie avvia il negoziato con la Regione richiedente al fine di pervenire ad uno schema d'intesa preliminare (corredato di una relazione tecnica concernente la copertura finanziaria²⁰) che, là dove raggiunto, viene proposto dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie al Consiglio dei ministri, che a sua volta lo approva nel corso di una riunione a cui partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata.

Alla luce delle recenti modifiche apportate al DDL dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, l'avvio del negoziato, che si svolge per ciascuna singola materia o ambito di materia se riferibile ai LEP, è anticipato da un dovere d'informazione in capo al Governo nei riguardi delle Camere e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato,

¹⁸ Così O. CHESSA, *In tema di "autonomia differenziata": sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2023, 5; R. DI MARIA, *La procedura per la attuazione del c.d. "regionalismo differenziato": dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei L.e.p.*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 1/2023, 36; F.G. CUTTAIA, *L'ampliamento dell'autonomia regionale e il rispetto dei profili unitari, formali e sostanziali: le basi poste dal disegno di legge quadro approvato dal Consiglio dei ministri*, *ibidem*, 19.

¹⁹ Rubricato «Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione».

²⁰ Ai sensi dell'art. 17, legge 31 dicembre 2009, n. 196 (*Legge di contabilità e finanza pubblica*).

le Regioni e le Province autonome circa l'atto d'iniziativa della Regione. Al Governo è attribuita altresì la possibilità di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati nell'atto d'iniziativa regionale in ragione dell'unità giuridica o economica oltre che d'indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie²¹.

Il secondo segmento procedurale necessario all'approvazione in via definitiva dell'intesa concerne la stabilizzazione degli esiti raggiunti dalla contrattazione precedente giacché la possibilità di aprire un ulteriore negoziato con la Regione interessata, rimessa alla piena discrezionalità del Governo, si configura nei termini di una ipotesi eccezionale, di una opzione semmai praticabile soltanto ove reputata necessaria. Sebbene infatti l'art. 2 del DDL disponga, per un verso, che sullo schema d'intesa preliminare si esprimano entro sessanta giorni dalla trasmissione dello stesso sia la Conferenza unificata con parere sia successivamente, entro ulteriori novanta giorni, i «competenti organi parlamentari» mediante atti di indirizzo secondo i rispettivi regolamenti, udito il Presidente della Giunta regionale interessata²², per altro verso la medesima disposizione si limita ad affidare al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie il compito di predisporre lo schema d'intesa definitivo, da realizzarsi previa valutazione del richiamato parere e «sulla base» dei citati atti di indirizzo, e comunque una volta decorso il termine per la loro espressione. Al riguardo, in virtù dell'integrazione da ultimo approvata al testo del DDL²³, sul Governo ricade l'obbligo di giustificare alle Camere, con apposita relazione, le motivazioni della scelta di non conformarsi anche solo in parte agli atti di indirizzo parlamentare.

L'eventualità di un ritorno alla negoziazione, in questa fase di passaggio dallo schema d'intesa preliminare a quello definitivo, appare dunque come una sorta di deviazione dalla normale progressione del procedimento di approvazione dell'intesa, decisa dal Governo soltanto se ritenuta indispensabile e, comunque, indipendentemente da un diverso orientamento espresso dalle Camere con i richiamati atti d'indirizzo, superabile dall'Esecutivo mediante una giustificazione adeguata delle ragioni che lo hanno disatteso.

Lo schema d'intesa definitivo viene quindi trasmesso alla Regione interessata, che lo approva secondo Statuto assicurando la consultazione degli enti locali e ne dà comunicazione.

Da questo momento decorre il termine di quarantacinque giorni entro il quale il Consiglio dei ministri, con la partecipazione del Presidente della Giunta regionale interessata e sempre su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, procede ad una duplice deliberazione in ordine sia allo schema d'intesa definitivo, corredato della già citata relazione tecnica, sia al disegno di legge di approvazione dell'intesa, immediatamente sottoscritta dai vertici degli Esecutivi nazionale e regionale, che viene ad esso allegata. Tale disegno di legge, infine, è immediatamente trasmesso alle Camere affinché prenda avvio il relativo *iter* legislativo di approvazione che, ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost., «sulla base di intesa» fra lo Stato e la Regione interessata, richiede la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

²¹ Art. 2, co. 2, DDL.

²² Dubita della conformità di tale inciso con l'art. 64 Cost. A. SCIORTINO, *L'attuazione del regionalismo differenziato: prime impressioni sul disegno di legge S. 615*, in *Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 4.

²³ Segnatamente, art. 2, co. 5, secondo periodo, DDL.

4. Questioni preliminari: la scelta in favore di una «legge generale di attuazione» di rango primario

La riflessione intorno alla disciplina del procedimento per l'attribuzione dell'autonomia differenziata, appena ricostruita nei suoi tratti essenziali, è anticipata da due questioni di carattere preliminare che meritano di essere affrontate.

La prima questione riguarda la scelta in sé di ricorrere ad una legge ordinaria di procedura per dare attuazione alla disposizione costituzionale di cui all'art. 116, co. 3, Cost. e, in subordine, di collegarne il disegno di legge alla manovra di finanza pubblica, ai sensi dell'art. 126-*bis* del Regolamento.

La soluzione prospettata con la formula della «legge generale di attuazione» appare in effetti discutibile sul piano teorico alla luce di quella condivisibile impostazione che, sulla scia della celeberrima sentenza n. 1 del 1956 della Corte costituzionale, distingue l'attuazione in senso proprio dalla semplice applicazione, che di per sé costituisce comunque una forma di attuazione, proprio in base al contenuto precettivo della disposizione da attuare, il quale per essere portato ad effetto richiede qualcosa di più della mera applicazione, e segnatamente l'intervento del legislatore²⁴.

Ebbene l'art. 116, 3 co., Cost., oltre a non prevedere espressamente alcuna riserva al legislatore in tal senso, seppur in maniera scomposta, disordinata e parziale, ha trovato applicazione negli anni. Al punto che lo stesso Governo, attraverso la presentazione di questo DDL, si dimostra consapevole del fatto che l'opzione posta in essere non costituisce affatto una soluzione costituzionalmente necessaria²⁵, neanche implicitamente, bensì soltanto lo strumento inteso a rendere il processo di differenziazione del regionalismo italiano più coerente e coordinato, oltreché funzionale alla garanzia di una maggiore partecipazione ad esso del Parlamento.

Ma tale soluzione, per come congegnata, richiama la problematica della effettività degli autovincoli legislativi²⁶, o meglio pone il problema della inconsistenza del vincolo nei confronti del legislatore derivante dalla fonte di rango primario che lo realizza. Trattasi di un problema che, sul piano generale, ha avuto modo di verificarsi in più occasioni in diversi

²⁴ M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013, 6.

²⁵ Relazione al DDL, 4. Negano l'esigenza di un'attuazione legislativa che specifichi i profili procedurali dell'art. 116, co. 3, Cost., tra gli altri, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, 144; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 2002, 9; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017, 8 ss.; F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *forumcostituzionale.it*, 6 novembre 2018, 4; M. BERTOLISSI, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Venezia, 2019, par. 5; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. e limiti di sistema*, cit., 63. Diversamente al riguardo, F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, 1164 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 154; A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: Attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *Diritti regionali*, n. 2/2019, 7 ss.; C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, ivi, n. 3/2019, 7 ss.; M. BELLETTI, *Un percorso di riflessione per un regionalismo "differenziato-cooperativo"*, ivi, 9 maggio 2023, 9.

²⁶ In argomento, per tutti, cfr. A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale e autovincoli legislativi*, Padova, 2002, 165 ss.; S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, 65 ss.

ambiti dell'ordinamento giuridico²⁷ e che, in relazione alla ipotesi in esame, impone una seria riflessione sulla eventualità di un accesso all'autonomia differenziata conseguito alla stregua di un percorso che si discosta dal procedimento predisposto con legge ordinaria pur presentandosi, al contempo, pienamente rispettoso della disciplina costituzionale. In questo senso appaiono fondati, sotto il profilo della coerenza del sistema delle fonti, i rilievi che larga parte della dottrina, a prescindere dai giudizi sul merito delle singole disposizioni approntate dal DDL, ha mosso a questa opzione in favore della legge ordinaria di procedura per dare attuazione al regionalismo differenziato. I quali riguardano l'opportunità che sia il legislatore ordinario, anziché quello costituzionale, a rimediare ai difetti e alle lacune presenti nell'art. 116, co. 3, Cost. integrandone la disciplina procedurale con limiti, condizioni e – magari anche – garanzie ulteriori, a fronte della natura rinforzata della legge che recepisce l'intesa, ancorché siglata in spregio di siffatte previsioni procedurali di rango ordinario²⁸.

Del resto, la necessità che un intervento di questo tipo si realizzi attraverso una disciplina di rango costituzionale invece che primario si spiega anche in considerazione delle ricadute che l'attuazione che si sta dando del modello costituzionale di regionalismo differenziato produce sugli assetti della forma di stato italiana e sui principi fondamentali della Parte Prima della Costituzione, che di tali assetti definiscono la reale configurazione. Trattasi in effetti di ricadute che, per la portata e il rilievo che assumono, avrebbero anzitutto richiesto il pieno rispetto della garanzia della rigidità costituzionale²⁹.

Appaiono dunque evidenti i limiti dello strumento legislativo: la legge ordinaria di procedura non sembra in grado di generare alcuna imposizione al legislatore futuro, neanche indiretta per il tramite di un rinvio costituzionale implicito ad essa, rimettendo pertanto alla sola volontà politica l'osservanza in concreto di quanto in essa stabilito. Circostanza che frustra la pretesa di assicurare coerenza e coordinamento al procedimento che porta alla deliberazione delle leggi rinforzate di differenziazione.

Meno evidenti, seppur comunque sottolineati nel dibattito, appaiono i rilievi connessi al fatto che il DDL n. 615 sia formalmente collegato alla legge di bilancio. Tale circostanza potrebbe in realtà configurare una scelta di carattere strumentale, espressione di un duplice intento. Quello di sottoporre, da un lato, il DDL ad un procedimento di approvazione del tutto particolare sul piano dei tempi della discussione e della presentazione degli

²⁷ Basti pensare, a titolo di esempio, alle vicende legate alle «leggi di procedura» susseguites nel tempo, sia a livello centrale che in diversi ordinamenti regionali, in relazione alla partecipazione al processo d'integrazione europea.

²⁸ In proposito, da ultimo, A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *federalismi.it*, n. 5/2020, 84 ss. Per una soluzione al problema secondo l'applicazione dello schema della delegazione legislativa, di recente, S. STAIANO, *Né facile né breve. Allineare il regionalismo differenziato alla Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2023, 104 ss.

²⁹ Al riguardo, S. GAMBINO, *Regionalismo 'differenziato' e principi fondamentali della Carta*, in *Diritti regionali*, n. 1/2023; G. AZZARITI, *Osservazioni sul disegno di legge "Calderoli" di attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2023, 17 ss.; R. CALVANO, *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)*, *ibidem*, 59 ss.; U. DE SIERVO, *L'incompatibilità costituzionale del terzo comma dell'art. 116 Cost.*, *ibidem*, 80; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato o trasformazione della Forma di Stato?*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2019, 16. Sulla intrinseca dissonanza della disciplina approntata dall'ultimo comma dell'art. 116 Cost. con i principi costituzionali e, in particolare, con l'art. 138 Cost., v. da subito L. ELIA, *Audizione*, Commissione Affari costituzionali del Senato, 23 ottobre 2001 (p. 13 del resoconto stenografico) e L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, *passim*. Sul ricorso alla fonte di rango costituzionale ai fini dell'attuazione del regionalismo differenziato, di recente, S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019; L. RONCHETTI, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, 118 ss.

emendamenti, la cui ragion d'essere suscita qualche perplessità a fronte della previsione della clausola d'invarianza finanziaria contenuta nello stesso DDL³⁰, e dall'altro di prefigurare i margini di una possibile sottrazione della legge così approvata dall'essere oggetto di referendum abrogativo, in conformità con la giurisprudenza costituzionale sui limiti fissati dall'art. 75 Cost.³¹

5. (segue) La predeterminazione dei livelli essenziali delle prestazioni

L'analisi del processo di attuazione del regionalismo differenziato solleva una seconda questione preliminare all'attribuzione *ex art.* 116, co. 3, Cost. di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Tale questione, di rilievo spiccatamente procedimentale, interessa la previsione che correttamente subordina siffatta attribuzione di funzioni alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost.³² e dei relativi costi e fabbisogni *standard*.

Come anticipato, in relazione a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, l'art. 3 del DDL, in combinato disposto con quanto prescritto al riguardo dalla legge di bilancio del 2023³³, definisce una complessa normativa procedimentale che, in estrema sintesi, demandava inizialmente la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard* ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, a loro volta deliberati entro due anni dal Consiglio dei ministri a valle di un *iter* che affida ad una Cabina di regia, appositamente costituita presso la Presidenza del Consiglio e coadiuvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard con funzioni consultive, la predisposizione dei relativi schemi di decreto, sui quali dovranno essere acquisiti l'intesa della Conferenza unificata e, in seguito, il parere delle Camere³⁴. Tale normativa è stata ridefinita dall'approvazione di un emendamento che ha riformulato l'intero art. 3 del DDL sostituendo, ai fini della determinazione dei LEP, all'adozione dei DPCM il meccanismo della delega legislativa al Governo, «sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 30 dicembre 2022, n. 197»³⁵.

Rinviando ad altra sede l'approfondimento sulla conformità ai principi costituzionali della disciplina del DDL in ordine alla problematica determinazione dei LEP ed ai correlati risvolti

³⁰ Art. 8 DDL.

³¹ Su questo profilo, v. M.A. CABIDDU, *La favola brutta dell'autonomia differenziata*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2023, 46 ss.

³² Art. 1, co. 2, DDL.

³³ Art. 1, commi da 791 a 801-*bis*, legge 29 dicembre 2022, n. 197.

³⁴ Sulla citata Cabina di regia governativa e sui lavori svolti dal Comitato tecnico-scientifico per l'individuazione dei LEP, istituito con DPCM 23 marzo 2023 a suo supporto, rispettivamente, G. CASILLI, *Verso la necessaria determinazione dei LEP: la Cabina di regia governativa, tra "pre-intese" e DDL "Calderoli"*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 2/2023, e 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.

³⁵ Su questa particolare modalità d'individuazione *per relationem* dei principi e criteri direttivi e, più in generale, sull'aggiornamento di questa disciplina, C. BUZZACCHI, *Il modello di differenziazione dell'art. 116 Cost.: quando l'asimmetria degenera in disegualianza*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2023, 28 ss.

finanziari³⁶, i quali parimenti implicano la piena attuazione dell'art. 119 Cost. come preconditione al trasferimento di funzioni ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost.³⁷, ci si limita qui ad evidenziare soltanto la significativa marginalizzazione del Parlamento già in questo fondamentale segmento procedurale³⁸.

È in effetti condivisa in dottrina l'idea che la determinazione dei LEP, specialmente allorché inserita nella logica della differenziazione regionale, sollevi questioni particolarmente complesse che impongono l'adozione di scelte di natura spiccatamente politica. La conformità alla Costituzione di queste scelte implica infatti non soltanto il rispetto di condizioni di eguaglianza fra cittadini e di solidarietà infraterritoriale indispensabili alla tenuta di un sistema costituzionale unitario³⁹, ma anche un'opera di bilanciamento tra differenti istanze di tutela che, nell'ottica dell'attuazione del regionalismo differenziato, induce ad una considerazione necessariamente d'insieme ed esaustiva delle materie riferibili ai LEP sulla base della quale calibrare la scelta inerente alle risorse indispensabili al finanziamento delle funzioni trasferite ed a quelle che, eventualmente, si dovessero liberare⁴⁰. Ed è proprio in relazione a questa prospettiva, certamente non riconducibile ad una mera ricognizione dello *status quo*, che le modalità procedurali stabilite dal DDL (e dalla legge di bilancio per il 2023) per la determinazione dei LEP e la quantificazione dei relativi costi e fabbisogni *standard* paiono sollevare i maggiori interrogativi circa la loro compatibilità con l'assetto costituzionale che – non a caso – assegna allo Stato, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost. la potestà legislativa esclusiva in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Sicché la stessa scelta di affidare ai DPCM la determinazione dei LEP – tuttora persistente, al netto della opportuna riformulazione del citato art. 3 del DDL, in relazione al loro aggiornamento periodico e nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi – non soltanto rivela la volontà di estromettere il Parlamento dal vivo del processo decisionale, in coerenza con l'impostazione di fondo dell'intero processo di attuazione del regionalismo differenziato per come delineato dal DDL in esame, ma soprattutto sembra accantonare la complessità delle cautele e delle implicazioni, di rilievo anche costituzionale, che una

³⁶ V., in particolare, le relazioni di Stefano Aru (*La definizione dei LEP*) e Luca Gori (*I profili finanziari. Tra attuazioni e resistenze*) al Seminario dell'Associazione “Gruppo di Pisa” *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”, 1° dicembre 2023. In proposito, v. altresì l'art. 5 DDL che – tra l'altro – demanda la determinazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie alla Regione per esercitare le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ad una Commissione paritetica Stato-Regione, di cui definisce la composizione. Per un approfondimento del tema in relazione alla versione iniziale del DDL n. 615, E. BALBONI, C. BUZZACCHI, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2023, 47 ss.

³⁷ Sul punto, tra gli altri, R. Di MARIA, *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l'attuazione del c.d. “regionalismo differenziato” ex art. 116, co. 3, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 1/2023, 213-214; S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *federalismi.it*, n. 7/2023, IX-X; L. SPADACINI, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, *ivi*, n. 10/2023, 225 ss. Più in generale sul tema, M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in *Rivista del “Gruppo di Pisa”*, n. 1/2021, 121 ss.

³⁸ Al riguardo, da ultimo, G. VIESTI, *Sei delle principali criticità del disegno di legge sull'autonomia regionale differenziata*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2023, 120 ss.

³⁹ Su questi profili, di recente, V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *federalismi.it*, n. 13/2019.

⁴⁰ In proposito, v. G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, *cit.*, VII.

determinazione di questo tipo comporta e che, pertanto, non può che trovare nel Parlamento italiano la sede istituzionalmente preposta a farsene carico⁴¹.

6. La disciplina delle iniziative: l'atto d'iniziativa regionale tra contributo del Consiglio regionale e consultazione degli enti locali

Accantonata la lettura del riferimento alla «iniziativa della Regione interessata» quale autentica iniziativa legislativa del Consiglio regionale ai fini dell'attribuzione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost.⁴², l'art. 2 del DDL distingue «l'atto di iniziativa» della Regione, in virtù del quale prende avvio l'interlocuzione con il Governo, dalla iniziativa legislativa relativa alla legge di approvazione dell'intesa, che viene demandata a quest'ultimo una volta deliberato lo schema d'intesa definitivo.

Diverse sono le questioni interpretative poste – o comunque non risolte – da questa opzione normativa di fondo.

Un primo versante problematico riguarda la scelta di rinviare alla fonte statutaria la definizione delle modalità e delle forme della deliberazione dell'atto d'iniziativa regionale, compresa la consultazione degli enti locali che di essa rappresenta un passaggio essenziale. Tale rinvio, di carattere generale e non accompagnato da specificazioni ulteriori, suscita perplessità sia per la mancanza di una previsione garantista nei riguardi del ruolo del Consiglio regionale, sia rispetto alla effettività della partecipazione delle autonomie locali.

Rispetto al primo profilo, posto che l'individuazione delle materie o degli ambiti di materie già avviene con l'atto – o gli atti – d'iniziativa regionale⁴³, la garanzia di una determinazione del legislatore regionale rispetto all'attivazione del processo di differenziazione in quelle materie o ambiti di materie diviene una esigenza ineludibile anche – e soprattutto – alla stregua della impostazione pattizia che riconosce negli Esecutivi nazionale e regionale i protagonisti della trattativa indispensabile al raggiungimento dell'intesa tra lo Stato e la Regione richiedente. In altri termini, la portata del rinvio all'autonomia statutaria rispetto all'atto d'iniziativa regionale appare talmente ampia da rischiare di travolgere un limite che dovrebbe invece rimanere fermo nel rapporto tra Giunta e Consiglio regionale, ossia che la prima non possa avanzare richieste contro la volontà – o senza il consenso – del secondo, al quale dovrebbe perciò essere comunque assicurata la possibilità non soltanto di esprimersi in ordine all'avvio o meno di un percorso che porta all'acquisizione di nuovi spazi di autonomia anche legislativa, ma anche di contribuire al merito della parametrizzazione dell'oggetto della richiesta.

⁴¹ Diversamente al riguardo, M. BELLETTI, *Un percorso di riflessione per un regionalismo "differenziato-cooperativo"*, cit., 9 ss., il quale ridimensiona la questione del ricorso allo strumento dei DPCM per la definizione dei LEP in virtù del fatto che è la legge stessa a costituire la base legale della procedura per la loro determinazione.

⁴² In questo senso, *ex multis*, A. ANZON, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2002, 57; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, 154; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 53; nonché, da ultimo, O. CHESSA, *In tema di "autonomia differenziata": sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, cit., 3 ss.; E. CATELANI, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023.

⁴³ Art. 2, co. 2, DDL.

La realtà dell'ordinamento regionale vigente appare però, sotto questo profilo, alquanto desolante. Fatto salvo lo Statuto della Regione Lombardia, che riconosce tra le funzioni del Consiglio regionale quella di deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'art. 116, co. 3, Cost.⁴⁴, gli Statuti regionali in vigore non prevedono alcunché in ordine alle modalità ed alle forme dell'atto regionale propedeutico all'apertura della negoziazione diretta all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, limitandosi in alcuni casi ad un richiamo all'autonomia differenziata del tutto inutile⁴⁵.

In assenza di una integrazione degli Statuti regionali che chiarisca, anzitutto, quale sia l'organo regionale deputato a dare formale impulso alle trattative con lo Stato, il processo decisionale sotteso all'atto d'iniziativa regionale non sembra comunque poter pretermettere il Consiglio regionale dal ruolo di promotore del processo di differenziazione. Circostanza che ha trovato in larga parte conferma nella prassi sin qui seguita a livello regionale là dove, nella elaborazione delle richieste di maggiore autonomia ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost., ha di norma registrato il contributo dei Consigli regionali mediante l'adozione di atti di indirizzo politico nei confronti delle rispettive Giunte affinché intavolassero con lo Stato una interlocuzione nell'ottica dell'autonomia differenziata rispetto a materie debitamente individuate⁴⁶.

Anche con riferimento al profilo della consultazione degli enti locali, indispensabile ai fini della deliberazione dell'atto d'iniziativa regionale, emergono perplessità legate al contesto dell'ordinamento regionale vigente. Se da una parte infatti, in conformità con l'art. 123, co. 4, Cost., è corretto riconoscere nel Consiglio delle autonomie locali (CAL) la sede preposta ad assicurare siffatta consultazione, dall'altra appare altrettanto opportuno rimarcare come la sua previsione negli Statuti regionali non sia stata accompagnata da una politica legislativa di attuazione tesa a valorizzarne le potenzialità, lasciando così l'organo – là dove effettivamente istituito – in una condizione di diffusa inadeguatezza allo svolgimento della funzione di raccordo assegnatagli dalla Costituzione e, di conseguenza, alla garanzia di un coinvolgimento reale ed effettivo degli enti locali nella dinamica interna al sistema regionale⁴⁷.

Del resto, è proprio nel contesto dell'accesso all'autonomia differenziata che le prerogative del CAL dovrebbero emergere in tutta la loro rilevanza a fronte del fatto che l'eventuale attribuzione di ulteriore autonomia concerne il trasferimento di funzioni tanto legislative quanto amministrative⁴⁸. In questo senso, il richiamo espresso al parere del CAL

⁴⁴ Art. 14, co. 3, lett. g), St. Lombardia.

⁴⁵ Segnatamente, art. 59, co. 1, St. Calabria e art. 2, co. 2, lett. j), St. Liguria.

⁴⁶ Per una ricognizione documentale, v. *Materiali per una riflessione sul regionalismo differenziato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019.

⁴⁷ In argomento, M.G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali tra previsioni normative, prassi e prospettive di riforma*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2016; F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie*, in *Jus on line*, n. 3/2017, 178; E. di CARPEGNA BRIVIO, *Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, in *federalismi.it*, n. 5/2018.

⁴⁸ R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *Le Regioni*, 2002, 1009 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, 17; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, 273; D. CODUTI, *Il raccordo tra Regione ed enti locali come possibile limite alla differenziazione ex art. 116, co. 3, Cost.*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 1/2021, 69-70. Diversamente al riguardo, A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2010, 292; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 6/2019, 20. Con riferimento specifico all'esperienza lombarda, E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma*,

anziché il rinvio alla consultazione degli enti locali contenuto nel DDL, inutilmente riproduttivo del disposto costituzionale, oltre a conferire maggiore certezza al procedimento di approvazione delle intese a fronte di una disciplina costituzionale che proprio in relazione al coinvolgimento degli enti locali risulta particolarmente carente e foriera di dubbi interpretativi⁴⁹, avrebbe meglio affidato a quest'organo il ruolo che merita nel processo di differenziazione. E ciò, in accordo con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza stabiliti dall'art. 118 Cost. e con il giusto proposito di evitare, attraverso la leva dell'accesso all'autonomia differenziata, l'emersione di un inedito centralismo regionale⁵⁰.

Analoghe considerazioni sulla carente partecipazione delle autonomie locali al processo di differenziazione, seppur mitigate nella versione del DDL da ultimo licenziata dal Governo, valgono altresì per la filiera regionale del procedimento di approvazione dello schema d'intesa definitivo, che alla stregua del DDL avviene anche in questo caso secondo le forme e le modalità fissate dalla fonte statutaria, sentiti gli enti locali⁵¹.

La mancata valorizzazione del ruolo degli enti locali nel procedimento di attuazione del regionalismo differenziato emerge inoltre in relazione al momento in cui viene richiesto il loro parere. Questo infatti, come sottolineato in dottrina⁵², rischia di configurarsi come un adempimento meramente formale e privo di reale efficacia poiché collocato in frangenti estranei alla fase di elaborazione autentica dei contenuti dell'intesa. Tanto il momento della deliberazione dell'atto d'iniziativa regionale, prodromico all'apertura della negoziazione necessaria alla definizione dello schema d'intesa preliminare tra Stato e Regione, quanto quello dell'approvazione dello schema di intesa definitivo da parte della Regione, che lo riceve dal Governo a conclusione della negoziazione medesima, rappresentano in effetti fasi del procedimento in cui o la contrattazione con il Governo non è ancora neanche iniziata, o si è già conclusa cristallizzandosi in un compromesso ormai pressoché immutabile, rispetto al quale, peraltro, il DDL nulla dice in ordine alle conseguenze sul procedimento derivanti dai rilievi eventualmente formulati dagli enti locali. Il carattere prematuro o tardivo della consultazione degli enti locali nel procedimento delineato dall'art. 2 del DDL conferma dunque, anche sotto questo profilo, l'idea di una loro partecipazione senz'altro marginale rispetto alla determinazione dell'intesa.

Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia, in *Le Regioni*, 2011, 227 ss., e più di recente, Q. CAMERLENGO, *Il nuovo Consiglio delle autonomie locali in Lombardia in attesa della prova dei fatti*, ivi, 2020, spec. 217 ss.

⁴⁹ In proposito, v. M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 2002, 8-9.

⁵⁰ Su questa problematica, da ultimo, F. FABRIZZI, *Autonomia differenziata e funzioni amministrative: verso un "accentramento regionale"?*, in *Costituzione*, Quaderno n. 4, 2023; nonché I. LAGROTTA, *La devoluzione delle funzioni amministrative e il ruolo degli enti locali*, relazione al Seminario dell'Associazione "Gruppo di Pisa" *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, cit., par. 8.

⁵¹ Art. 2, co. 5, DDL. Il riferimento alla necessaria consultazione degli enti locali anche in occasione dell'approvazione, da parte della Regione, dello schema d'intesa definitivo è stato, infatti, inserito nel testo del DDL governativo a seguito dell'indicazione espressa in tal senso dalla Conferenza unificata con il parere del 2 marzo 2023.

⁵² Da ultimo, A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, cit., 519-520.

7. (segue) La questione della iniziativa legislativa governativa sulla legge di approvazione dell'intesa

Un secondo versante problematico associato alla qualificazione della «iniziativa della Regione interessata» prevista dalla Costituzione come generico atto d'impulso alla negoziazione dell'intesa con lo Stato riguarda la determinazione della iniziativa sulla legge di differenziazione, ossia sulla legge che tale intesa recepisce.

Come accennato, in sintonia con la logica pattizia e sulla scorta del modello della legge di mera approvazione, il DDL affida al Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, la deliberazione sia dello schema d'intesa definitivo che del disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata. Siffatta disciplina suscita perplessità e cautele principalmente da due distinti punti di vista, tra loro interconnessi. Il primo concerne la sua incerta armonia con il quadro costituzionale complessivo che oltre a limitare, ai sensi dell'art. 71, co. 1, Cost., il potere di iniziativa legislativa al Governo, a ciascun parlamentare ed agli organi ed enti «ai quali sia conferita da legge costituzionale», lo riconosce espressamente al Consiglio regionale⁵³.

Tale cornice costituzionale, entro cui la disciplina del DDL n. 615 deve necessariamente integrarsi, induce anzitutto a non sottovalutare le ragioni di quell'ampia parte della dottrina che sin dalla sua introduzione nel testo costituzionale ha riconosciuto nell'art. 116, co. 3, Cost. una riserva esclusiva alla Regione in ordine alla proposta di legge di approvazione dell'intesa già conclusa⁵⁴.

Tale fondato orientamento non sembra in effetti generare alcuna incompatibilità tra la riserva di iniziativa legislativa in favore della Regione e la logica pattizia e della negoziazione legislativa tra Esecutivi, che non verrebbe in sé compromessa né intaccata da un procedimento diretto all'attribuzione di ulteriore autonomia alla Regione richiedente che coerentemente demandasse a quest'ultima non soltanto l'avvio della trattativa con lo Stato ma anche, in base all'intesa eventualmente raggiunta, l'esercizio dell'iniziativa sulla legge parlamentare che la recepisce. Tutto ciò, nel rispetto di un rapporto di compartecipazione tra Stato e Regione che tuttavia vede in quest'ultima la destinataria del trasferimento di funzioni ulteriori altrimenti di pertinenza statale.

D'altro canto, nel medesimo orizzonte interpretativo paiono collocarsi le ragioni di fondo di quell'indirizzo che correttamente tende a ridimensionare la previsione, di rango primario, con cui il DDL demanda al Governo la presentazione del disegno di legge di approvazione dell'intesa alle Camere ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost. Anche là dove s'intenda il riferimento costituzionale alla «iniziativa della Regione interessata» come l'atto di mera promozione con cui quest'ultima apre alla negoziazione con il Governo, sul piano della mera conformità costituzionale nulla impedirebbe agli altri soggetti depositari del potere di iniziativa legislativa ai sensi della Costituzione – a cominciare dal Consiglio regionale – di esercitarlo in relazione alla legge di differenziazione⁵⁵. Anzi, proprio una ipotesi di questo tipo potrebbe risultare,

⁵³ Art. 121, co. 2, Cost.

⁵⁴ V. nota (42).

⁵⁵ Sul punto, G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *Astrid Paper*, n. 93, aprile 2023, 21, nt. 13. In argomento, v. altresì A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta online*, n. 3/2019, 607, nt. 27; D.

oltreché opportuna, per nulla improbabile a fronte delle tempistiche richieste dal DDL per portare a compimento il procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione richiedente e del tempo medio di permanenza in carica dei Governi nazionali, i quali ben potrebbero non essere i medesimi tra l'avvio del negoziato e la presentazione al Parlamento del disegno di legge di approvazione dell'intesa⁵⁶.

Ed è proprio rispetto a quest'ulteriore punto di vista – inerente questa volta ai limiti di operatività in concreto della disposizione che affida al Governo l'iniziativa sulla legge di differenziazione – che si innestano profili problematici ulteriori. I quali in particolare riguardano il combinato disposto tra il termine di quarantacinque giorni in capo al Consiglio dei ministri per la deliberazione dello schema d'intesa definitivo, che decorre dalla comunicazione della sua avvenuta approvazione da parte della Regione, e la contestualità di questa deliberazione con quella relativa al disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata.

Tale combinazione di norme – oltre a conferire al citato termine di quarantacinque giorni un carattere meramente ordinatorio in ragione della natura spiccatamente politica della scelta del Governo di esercitare l'iniziativa legislativa – non sembra in effetti fornire elementi chiarificatori o risolutivi dinnanzi alla duplice ipotesi della impossibilità materiale di procedere alle deliberazioni per l'assenza di un Governo in carica ovvero per la presenza di un (diverso) Governo politicamente non disposto a dare seguito ad un'iniziativa legislativa volta a ratificare un'intesa negoziata e sottoscritta da un altro Esecutivo.

8. Il contributo del Parlamento alla definizione dell'intesa e la questione dell'emendabilità del disegno di legge che la approva

La partecipazione del Parlamento al processo di attuazione del regionalismo differenziato ha rappresentato fin da subito uno dei temi più controversi dell'interpretazione dell'art. 116, co. 3, Cost.

In argomento, le letture offerte dalla dottrina e in sede politica danno conto di due contrapposti assunti di partenza, da far conciliare affinché il procedimento preordinato al trasferimento di funzioni alle Regioni che ne facciano richiesta possa ritenersi compatibile con il disegno costituzionale.

Il primo assunto riguarda un dato incontrovertibile, ovvero che l'impostazione sottesa alle bozze preliminari d'intesa sin qui sottoscritte, e fatta propria dal DDL in esame, rispecchia senza dubbio il modello della legge in senso meramente formale, in virtù del quale al Parlamento spetta la sola – ancorché decisiva – possibilità di approvare o meno il disegno di legge che recepisce l'intesa, risultandogli perciò precluso il potere di emendamento su di essa⁵⁷, in analogia con la procedura di approvazione della legge che regola i rapporti fra Stato

CODUTI, *Le fonti normative nella differenziazione regionale: una problematica ipotesi ricostruttiva*, in *federalismi.it*, n. 13/2022, 74-75.

⁵⁶ Per una riflessione problematica sul punto, A. APOSTOLI, *Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli: accelerazioni e rinvii oltre l'attuazione procedurale*, in *Diritti regionali*, 9 maggio 2023, 5.

⁵⁷ In questo senso, cfr. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 56 ss.; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, cit., 9-10; S. MANGIAMELLI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2007, 668; M. OLIVETTI, *Il*

e confessioni religiose acattoliche ai sensi dell'art. 8 Cost.⁵⁸ Nonostante la scomparsa dal testo del DDL del riferimento espresso alla inemendabilità dell'intesa in sede di approvazione del disegno di legge di differenziazione, la logica pattizia che muove l'art. 2 del DDL circoscrive il concorso del Parlamento alla determinazione dell'intesa al solo primo segmento del procedimento complessivo, ossia alla fase della negoziazione antecedente all'apertura dell'*iter* di formazione della citata legge di differenziazione ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost. Rispetto a quel primo segmento procedurale, con previsione per la verità enigmatica, l'intervento del Parlamento si limita alla espressione di atti d'indirizzo politico.

Il secondo assunto, su cui si registra un consenso pressoché generalizzato, riguarda invece il limite opposto entro cui si può spingere l'impostazione pattizia appena richiamata per essere conforme alla disciplina costituzionale. Appare cioè altrettanto indubbia la garanzia di un contributo materiale al processo di differenziazione da parte del Parlamento che, in particolare, non può essere estromesso dalla possibilità di influenzare i contenuti delle intese in base alle quali si calibra il trasferimento di funzioni alla Regione richiedente. E ciò, non soltanto per le già richiamate ragioni di carattere generale legate al ruolo di primo piano che il Parlamento svolge all'interno del sistema costituzionale e della forma di governo ed alla realtà di un processo decisionale riguardante scelte che incidono sulla stessa forma di stato, ma anche per più puntuali motivi inerenti alla disciplina costituzionale preposta alla realizzazione del regionalismo differenziato.

A ben vedere, un'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. che non riconosca al legislatore nazionale – e, per certi versi, anche a quello regionale⁵⁹ – un coinvolgimento ampio e di merito alla elaborazione dell'intesa, oltre a disconoscere la portata degli esiti a cui porta l'ingresso di elementi di asimmetria nel regionalismo nostrano, non sembra soffermarsi adeguatamente né sull'oggetto delle intese in base alle quali vengono accordati ulteriori spazi di autonomia regionale, né sui soggetti tra cui questa intesa intercorre. Circa l'oggetto infatti, alla stregua della citata disposizione costituzionale, il trasferimento delle funzioni alla Regione richiedente si proietta al di là delle funzioni amministrative per comprendere anche

regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare, cit., 26 ss.; 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, 15; G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 2/2018, 24; N. LUPO, *L'art. 116, terzo comma, della Costituzione: una norma (e un'opportunità) da prendere sul serio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2019, 961-962; E. TIRA, *L'attuazione del regionalismo differenziato e il ruolo del Parlamento nella stipula delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Nomos*, n. 3/2020, 13. Viceversa, sulla possibilità del Parlamento di emendare il testo dell'intesa ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost., con conseguente riapertura del negoziato con la Regione interessata, *ex multis* A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit. 164-165; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, n. 8/2019, 20; F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, *ivi*, n. 15/2019, 9 ss.; V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, cit.; 18-19; E. GROSSO, *Intervento introduttivo*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Soveria Mannelli, 2020, 37; A. LAURO, *Per un'attuazione procedurale dell'art. 116, comma III*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, cit., 305 ss.

⁵⁸ Sul riferimento esplicito al modello predisposto dall'art. 8 Cost. negli Accordi preliminari del febbraio del 2018, v. il citato documento conclusivo del 12 luglio 2022 della Commissione bicamerale per le questioni regionali (p. 166) nonché, più in generale, L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, 249 ss. Nella prospettiva della parlamentarizzazione dell'*iter* di approvazione delle leggi sulla base delle intese *ex art. 8 Cost.*, B. RANDAZZO, *La legge «sulla base» di intese tra governo, parlamento e corte costituzionale. Legge di approvazione?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2001, 221 ss.

⁵⁹ In proposito, da ultimo, G. PICCIRILLI, *Il procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione*, in *Costituzione*, Quaderno n. 4, 2023, par. 9.

l'attribuzione di funzioni legislative in importanti materie di pertinenza esclusiva dello Stato così come in relazione alla definizione dei principi fondamentali in tutte le materie di competenza concorrente⁶⁰. In definitiva l'attuazione del regionalismo differenziato, ricadendo direttamente tanto sul Parlamento italiano, che da esso verrà in linea di massima spogliato di ambiti di competenza, quanto sul Consiglio regionale, che viceversa si dovrà assumere la responsabilità di un ampliamento del suo ruolo di legislatore, per essere in sintonia con il dettato costituzionale non sembra potersi basare su un procedimento che, imponendosi dall'alto, escluda i due legislatori dall'onere di fornire un contributo consapevole e di sostanza.

Mentre in relazione alla dimensione soggettiva, ed in particolare con riferimento al soggetto che della Regione è controparte dell'intesa, non può non prendersi atto di come, a differenza dell'ipotesi disciplinata dall'art. 8 Cost. in cui la legge del Parlamento interviene nel quadro di un rapporto con un soggetto per così dire esterno, appartenente allo Stato-comunità, l'intesa richiamata dall'art. 116, co. 3, Cost. si risolve in un rapporto tutto interno allo Stato-persona⁶¹ che, peraltro, richiede non a caso l'adozione di una legge rinforzata.

La praticabilità della impostazione pattizia che nega al Parlamento la possibilità di emendare l'intesa raggiunta e sottoscritta dagli Esecutivi nazionale e della Regione interessata può dunque trovare spazio nel contesto dell'ordinamento costituzionale soltanto nella misura in cui l'esigenza, costituzionalmente imposta, di un apporto del legislatore incisivo sui contenuti dell'intesa venga comunque soddisfatta. In questo senso, la questione della partecipazione del Parlamento alla vicenda dell'autonomia differenziata si sposta, alla stregua della disciplina allestita dal DDL, dall'*iter* legislativo di approvazione del disegno di legge a cui è allegata l'intesa alla fase precedente della sua elaborazione in concreto. È quindi rispetto a questa fase che rispetto alla quale si pone il quesito se, nell'assenza di una potestà emendativa sul disegno di legge di differenziazione, la previsione di un intervento mediante atti di indirizzo politico possa considerarsi sufficiente allo scopo di compensare il Parlamento assicurandogli una partecipazione al procedimento comunque effettiva e, quindi, rispondente sotto questo profilo ai requisiti richiesti da un'attuazione del regionalismo differenziato costituzionalmente conforme⁶².

⁶⁰ Cfr. O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit., 12; L. RONCHETTI, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, cit., 137-138. In favore di una interpretazione restrittiva dell'art. 116, co. 3, Cost. che, nell'ottica della coerenza con la Costituzione e in particolare con l'art. 117 Cost., dovrebbe limitarsi alla sola attribuzione di specifici poteri amministrativi o finanziari ad alcune Regioni e non legittimare dunque il trasferimento di funzioni legislative, U. DE SIERVO, *L'incompatibilità costituzionale del terzo comma dell'art. 116 Cost.*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2023, 80 ss. Analogamente, nell'ottica del ridimensionamento del trasferimento di funzioni normative in favore della dislocazione, in virtù del procedimento di differenziazione, di funzioni di stampo amministrativo e finanziario, cfr. P. CIARLO, *L'inevitabile nanismo delle Regioni e il loro avvenire amministrativo*, in *Diritti regionali*, n. 1/2023; A. STERPA, *Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del "regionalismo differenziato"*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 1/2023; A. FERRARA, *L'autonomia differenziata alla prova dell'attuazione*, in *federalismi.it*, 18 ottobre 2023, 7.

⁶¹ Su questi profili, v. A. CELOTTO, *Audizione*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, seduta n. 4 del 9 maggio 2019 (resoconto stenografico reperibile in <http://documenti.camera.it>).

⁶² Per una soluzione tesa a rafforzare il coinvolgimento delle Camere nella fase delle trattative necessarie alla stesura dell'intesa, con conseguente ridimensionamento, sul piano pratico, della questione della sua emendabilità da parte del Parlamento, M. MANCINI, *Prove tecniche di regionalismo "differenziato": considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *federalismi.it*, 22/2020, 144-145; D. CASANOVA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, cit., 291 ss. Diversamente, sui limiti intrinseci agli atti d'indirizzo delle Camere rispetto alla capacità d'incidere sulla definizione dell'intesa e sulla legge che la recepisce, cfr. R.

Al tal riguardo, non sembra utile insistere sulla facoltà ultima del Parlamento di non approvare il disegno di legge di approvazione dell'intesa giacché, seppur decisiva, tale facoltà non gli consente di incidere con certezza sul merito di un accordo che rimane imm modificabile⁶³. D'altro canto, del tutto insufficiente risulta la garanzia di una partecipazione parlamentare ridotta alla logica del prendere o lasciare.

Ben più incisiva appare, viceversa, quella prospettazione che scompone in unità logiche autonome i contenuti delle singole intese raggiunte con lo Stato dalla Regione richiedente, rispetto alle quali si potrebbe senz'altro riconoscere al Parlamento la discrezionalità di discernere e deliberare in maniera diversificata⁶⁴. Tale prospettazione tuttavia – per quanto rafforzi il ruolo del Parlamento e si conformi al significato autentico del regionalismo asimmetrico, secondo cui la differenziazione dovrebbe in realtà intendersi come condizione eccezionale e limitata a settori specifici anziché configurarsi in maniera generalizzata e onnicomprensiva⁶⁵ – non permette al legislatore di concorrere direttamente e in maniera effettiva alla determinazione dei contenuti dell'intesa, aprendo soltanto, nel caso, ad un condizionamento indiretto in ordine alla eventuale ulteriore fase di negoziazione sui contenuti respinti.

9. (segue) Partecipazione parlamentare e prerogative del Governo, tra atti d'indirizzo politico e riapertura del negoziato

Come anticipato, il DDL n. 615 concentra in sostanza il contributo del Parlamento al processo di elaborazione dell'intesa nella previsione di atti d'indirizzo politico con cui,

DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *federalismi.it*, n. 5/2019, 12 ss.; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 2/2019, 15.

⁶³ Nel segno della valorizzazione del carattere atipico e rinforzato della legge parlamentare quale presupposto per il potenziamento, sul piano del diritto parlamentare, del contributo del Parlamento nel rapporto con il Governo ai fini dell'approvazione dell'intesa ex art. 116, co. 3, Cost., diffusamente, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 23 ss.; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 11 ss.

⁶⁴ Sulla individuazione, all'interno delle intese, di molteplici *scelte devolutive* su cui il legislatore può esprimersi in maniera diversificata senza pregiudicarne il carattere bilaterale e l'integralità, S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *federalismi.it*, n. 5/2020, 103 ss., spec. 105. In senso analogo, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 30. In questa prospettiva sembra collocarsi la versione da ultimo aggiornata dell'art. 2 del DDL nella parte i cui stabilisce che il negoziato avviato con la Regione interessata, ove riguardi materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, si svolga «per ciascuna singola materia o ambito di materia» (co. 2).

⁶⁵ M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 1/2023, 53 ss. Sulla eccezionalità di fondo che dovrebbe contraddistinguere la vicenda del regionalismo differenziato, S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in *federalismi.it*, n. 13/2003, 16; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. speciale 2/2019, 42. Criticamente sulla definizione, da parte soprattutto della Lombardia e del Veneto, di richieste non riferibili a materie specifiche né legate alla specificità delle singole realtà regionali, *ex multis*, G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 355-356; M. PODETTA, *Il tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023*, in *Consulta online*, n. 2/2023, 359; A.M. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., 85 ss.

secondo i rispettivi regolamenti, nel termine di novanta giorni si esprimono i «competenti organi parlamentari» in sede di esame dello schema d'intesa preliminare. Al tal riguardo, è opportuno rilevare subito come il riferimento agli «atti di indirizzo» tradisca una certa dose di ambiguità a fronte delle formule legislative generalmente impiegate per la disciplina di situazioni analoghe⁶⁶. Alla luce di queste ultime, il richiamo ai competenti organi parlamentari pare in effetti prospettare un intervento da parte delle commissioni parlamentari tramite l'espressione di un parere, mentre il riferimento agli atti d'indirizzo sembra prefigurare l'intervento delle Assemblee, che li adottano direttamente o a seguito di una fase istruttoria condotta dalle commissioni parlamentari⁶⁷.

Del resto, gli stessi regolamenti parlamentari vigenti, a cui il DDL sul punto rinvia, non forniscono un quadro sufficientemente chiaro e solido della portata di questi atti d'indirizzo, non rappresentando al momento, per il Parlamento, strumenti di partecipazione validi ai fini della definizione in concreto dei contenuti dell'intesa. Ed è proprio per questa ragione che la riforma dei regolamenti parlamentari, da più parti e sotto più profili reputata indispensabile per una corretta attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.⁶⁸, si prefigura come un passaggio essenziale affinché, per un verso, venga conferita a questi atti capacità realmente condizionante nei confronti del Governo nell'ambito della negoziazione per lo schema definitivo d'intesa e, per altro verso, sia assicurata un'attività istruttoria approfondita da parte delle competenti commissioni parlamentari. Ambedue le precondizioni per una partecipazione parlamentare al procedimento reale ed effettiva⁶⁹.

La previsione – per quanto apprezzabile – di uno stringente obbligo di motivazione nei confronti dell'Esecutivo in relazione alle ragioni che lo hanno portato ad un eventuale discostamento, anche solo parziale, dagli atti d'indirizzo parlamentare, si pone senz'altro in questa direzione, rafforzando sul piano quantomeno politico la capacità del Parlamento di condizionare l'azione del Governo nella trattativa con la Regione. Nondimeno, non può non riconoscersi il carattere soltanto indiretto e comunque superabile del condizionamento posto in essere che, per come congegnato, non sembra soddisfare l'istanza in favore di un vincolo parlamentare determinante, lasciando questi atti d'indirizzo sprovvisti della capacità d'influire in maniera decisiva sul processo di definizione dei contenuti dell'intesa.

Anche in relazione allo schema d'intesa definitivo è possibile muovere alcuni rilievi di carattere procedurale sul ruolo svolto dal Parlamento.

In via preliminare, è utile riscontrare la curiosa analogia lessicale tra la formula costituzionale che vuole la legge attributiva di ulteriore autonomia approvata «sulla base di intesa», e la formula di cui all'art. 2, par. 5, del DDL n. 615, secondo cui la predisposizione

⁶⁶ V. in proposito il Dossier n. 85 del Servizio Studi di Camera e Senato *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione* (3 maggio 2023), 23-24.

⁶⁷ In argomento, A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *federalismi.it*, n. 17/2019, 12 ss.

⁶⁸ Sulla riforma dei regolamenti parlamentari come passaggio indispensabile per dare giusta attuazione al regionalismo differenziato, con diversità di accenti, L. SPADACINI, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, cit., spec. 5 e 12; O. CHESSA, *In tema di "autonomia differenziata": sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, cit., 11; A. NAPOLITANO, *L'irrinunciabile funzione del Parlamento per una equilibrata e funzionale attuazione del procedimento di autonomia differenziata*, cit., 78.

⁶⁹ G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, cit., 22 ss.

dello schema d'intesa definitivo da parte del Governo avviene «sulla base degli atti di indirizzo» di provenienza parlamentare. Se dunque l'impostazione rigorosamente pattizia che conforma lo spirito del DDL deduce dall'inciso «sulla base» presente nell'art. 116, co. 3, Cost. la sostanziale inemendabilità dell'intesa raggiunta con la Regione da parte del Parlamento, allora con altrettanta fermezza dovrebbe dedursi, dal medesimo inciso utilizzato per agli atti di indirizzo, un argomento in più in favore del riconoscimento nei confronti di questi atti di un carattere in linea di massima vincolante per il Governo, al quale dovrebbe essere arduo non conformarsi.

Ciò posto, senz'altro insoddisfacente sul piano della garanzia di una partecipazione parlamentare effettiva al procedimento risulta la previsione che accorda al Governo la facoltà di aprire con la Regione interessata, se necessario, un ulteriore negoziato appena prima della deliberazione definitiva sullo schema d'intesa, senza tuttavia specificare se siffatta riapertura verta su profili che sono stati oggetto degli atti parlamentari d'indirizzo – così come del parere espresso dalla Conferenza unificata – oppure su profili nuovi ed aggiuntivi⁷⁰.

Ebbene tale fondamentale alternativa dà conto di una carenza normativa grave, che prefigura ambiguità e incertezze che possono ledere le prerogative del Parlamento. L'assenza di una previsione espressa in ordine a una nuova sottoposizione dello schema d'intesa definitivo alle Camere nel caso in cui l'ulteriore negoziato promosso dal Governo riguardi profili su cui non si erano in precedenza registrati rilievi da parte delle commissioni parlamentari, consente in fondo una sorta di aggiramento degli strumenti di partecipazione del Parlamento alla definizione dei contenuti dell'intesa difficilmente giustificabile sul piano costituzionale. Nell'ipotesi in considerazione – a ben vedere – al Governo basterebbe calibrare opportunamente il passaggio dallo schema d'intesa preliminare a quello definitivo concentrando nella predisposizione di quest'ultimo, in sede di ulteriore negoziato con la Regione interessata, le modifiche più rilevanti e penetranti, rispetto alle quali le Camere non avrebbero modo di esprimersi con i richiamati atti d'indirizzo. Né il requisito della necessità previsto nella disposizione in esame, la cui valutazione è rimessa comunque all'Esecutivo, sembra porre di per sé un argine sufficiente a limitare l'apertura di un ulteriore negoziato ai soli aspetti dell'intesa già oggetto degli atti d'indirizzo parlamentare (o del parere della Conferenza unificata).

Se dunque la previsione di un nuovo passaggio dell'intesa presso le Camere (e la Conferenza unificata) può rappresentare una soluzione valida per disinnescare il meccanismo di esclusione del Parlamento generato dalla possibilità per il Governo, con la riapertura del negoziato, di ridefinire anche contenuti su cui non si erano in realtà destati rilievi, più complessa appare la giustificazione sul piano costituzionale della norma che limita l'adozione degli atti d'indirizzo entro il termine di novanta giorni dalla data di trasmissione dello schema di intesa preliminare, scaduto il quale il Governo può procedere con la predisposizione dello schema d'intesa definitivo.

A prescindere dal caso di una impossibilità materiale per il Parlamento di procedere con atti d'indirizzo in quel determinato frangente temporale, la previsione in questo caso di un termine di carattere perentorio, il cui inutile decorso consentirebbe comunque al Governo di soprassedere alla principale forma di coinvolgimento del Parlamento al processo di differenziazione, stride in effetti con l'ideale di una partecipazione del legislatore alla

⁷⁰ Art. 2, co. 5, DDL.

elaborazione dell'intesa che ancor prima di essere in gradi di influenzarne i contenuti deve prefigurarsi come indispensabile, come un passaggio non eventuale ma costitutivo del procedimento di approvazione dell'intesa.

10. Durata, modifica, cessazione anticipata e rinnovo dell'intesa (art. 7)

Anche la disciplina delle vicende successive alla conclusione dell'intesa desta diversi spunti di riflessione problematici sul piano procedurale. Segnatamente, l'art. 7 del DDL, da ultimo oggetto di emendamenti di rilievo, anzitutto delimita la durata dell'intesa entro il limite massimo di dieci anni stabilendo altresì, alla scadenza, il rinnovo automatico della stessa per un uguale periodo a meno di una «diversa volontà» dello Stato o della Regione manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza⁷¹. Ed in secondo luogo dell'intesa consente sia la modifica – da attuarsi secondo l'ordinario procedimento di approvazione di cui all'art. 2 del DDL, su iniziativa però anche dello Stato oltreché, evidentemente, della Regione interessata, e nel caso anche sulla base di atti d'indirizzo delle Camere – sia la cessazione anticipata dell'efficacia, da deliberarsi in ogni caso con legge a maggioranza assoluta delle Camere, qualora lo Stato o la Regione ne facciano richiesta nel rispetto dei casi, dei tempi e delle modalità prefissati dall'intesa medesima⁷².

Sebbene la disciplina costituzionale nulla prescriva in ordine alla durata e alle modalità di modifica, cessazione anticipata o rinnovo dell'intesa, le previsioni del DDL richiamate paiono comunque generare dissonanze rispetto a quei pochi punti fermi che l'art. 116, co. 3, Cost. pone sul piano procedurale. Ci si riferisce, in particolare, alla previsione della sola iniziativa regionale come presupposto logico di un processo concepito in funzione esclusiva della Regione, che appunto lo richiede, e destinato ad ampliarne l'autonomia, il quale invece che essere ribadito anche in relazione alla eventualità di una modifica successiva dell'intesa, viene in realtà smentito dalla prospettazione di una possibile iniziativa da parte dello Stato. Ma ci si riferisce anche al vincolo costituzionale della legge rinforzata, che dal DDL viene esteso al caso della cessazione anticipata dell'efficacia dell'intesa, da deliberarsi con legge a maggioranza dei componenti delle Camere nonostante l'art. 64 Cost. riservi alla fonte costituzionale – e non legislativa – la previsione di maggioranze eventualmente diverse da quella dei presenti per l'approvazione delle leggi in Parlamento⁷³.

Per quanto concerne il profilo della durata dell'intesa, la disciplina del DDL richiamata non è esente da obiezioni ed incertezze che paiono radicarsi su due versanti opposti benché parimenti esemplificativi.

Il primo concerne il caso dell'intesa che, nel silenzio della Costituzione, preveda un termine di durata superiore ai dieci anni o non lo preveda affatto. Ipotesi che – nuovamente – devono far riflettere sui limiti intrinseci alla capacità di una legge ordinaria di procedura di vincolare l'azione futura del legislatore che, con legge rinforzata, provveda sulla base d'intesa

⁷¹ Art. 7, co. 1, primo periodo, e co. 2, DDL.

⁷² Art. 7, co. 1, secondo e terzo periodo, DDL.

⁷³ In proposito, v. il citato Dossier n. 85 del Servizio Studi di Camera e Senato del 3 maggio 2023, 44.

all'attribuzione alle Regioni richiedenti di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost.⁷⁴

Il secondo versante riguarda l'ipotesi, senz'altro paradossale ma plausibile, di un'intesa della durata inferiore ai richiamati dodici mesi. Premessa l'incerta determinazione della portata reale del riferimento alla «diversa volontà» dello Stato o della Regione, la brevità di un termine di durata dell'intesa così congegnato renderebbe impossibile l'espressione di siffatta volontà contraria alla sua riproposizione, che il DDL permette sino a dodici mesi prima della scadenza, e non dopo. In questo modo, la fissazione di un termine inferiore a un anno darebbe luogo ad una sorta di rinnovamento automatico in grado di eludere il termine di scadenza dell'intesa rendendone perpetua nei fatti l'operatività.

Infine, sul piano sistemico, due rilievi meritano di essere mossi alla disposizione del DDL in considerazione.

Il primo rilievo interessa in realtà la precedente versione del comma 3 dell'art. 7 che, seguendo la logica dell'abrogazione tacita e innominata, riproponeva un meccanismo di successione delle leggi nel tempo già noto all'ordinamento per l'incertezza interpretativa e applicativa che produce⁷⁵. La previsione per la quale sarebbe spettata alle singole leggi di differenziazione l'individuazione delle sole disposizioni statali inerenti alle materie oggetto di trasferimento che avrebbero continuato a rimanere vigenti nel territorio regionale, con conseguente automatica abrogazione di un numero imprecisato di leggi dello Stato, è stata infatti da ultimo integralmente sostituita da una nuova disciplina che ha invertito la logica del meccanismo abrogativo precedente affidando alle singole intese il compito d'individuare, con 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»⁷⁶.

Il secondo rilievo si lega invece alla configurazione in sé di un modello d'intesa a termine. Tale modello infatti pone un importante interrogativo, che rimane completamente inevaso dal DDL, in ordine al destino a cui andranno incontro gli atti regionali – leggi incluse – adottati in forza della maggiore autonomia attribuita dallo Stato *ex art.* 116, co. 3, Cost. al momento della scadenza dell'intesa, naturale o anticipata che sia⁷⁷. In assenza di un rinnovo dell'intesa che assicuri in qualche modo continuità al regime della differenziazione, inevitabile sarà la riespansione del regime ordinario di autonomia nei riguardi della Regione che legittimamente, fino a quel momento, ha esercitato le sue ulteriori funzioni attraverso la produzione di atti anche legislativi. I quali, con la loro entrata in vigore, avranno determinato la cessazione dell'efficacia, in quello specifico territorio regionale, di disposizioni di leggi statali che adesso, a loro volta, dovrebbero riacquisirla.

⁷⁴ Sul punto, v. A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, cit., 510, che proprio al riguardo sottolinea come il principio della temporaneità dell'intesa introdotto dal DDL configuri in realtà una mera affermazione di principio.

⁷⁵ Il riferimento – come sottolinea R. CALVANO, *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)*, cit., 68 – riguarda lo strumento del «taglia-leggi», introdotto nell'ordinamento dall'art. 14 della legge n. 246 del 2005 (*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*). Per una ricognizione critica in proposito, sia consentito il rinvio a P. SCARLATTI, *La politica legislativa di semplificazione tra metodi differenti di abrogazione delle norme*, in *Rivista AIC*, 2010.

⁷⁶ Art. 7, co. 3, DDL.

⁷⁷ G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, cit., 51.

11. Entrata in vigore e clausola di maggior favore (art. 10)

Anche le «Disposizioni transitorie e finali» del DDL sollevano questioni procedurali significative che, pertanto, meritano di essere esaminate.

Una prima questione riguarda l'innesto della nuova disciplina allestita dal DDL, nel caso in cui entri in vigore, all'interno dei processi di differenziazione già intrapresi dalle Regioni, tra i quali si distinguono per l'elevato stato di avanzamento quelli delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna. Rispetto a tali processi, su cui il confronto con il Governo è già avviato, l'art. 10, co. 1, del DDL si limita a disporre che essi proseguano «secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge».

Siffatta previsione, per quanto semplice, nasconde tuttavia delle incertezze che invitano ad un approfondimento circa alla sua applicazione in concreto. Sotto questo profilo, non sembra destare criticità l'intenzione, manifestata in via generale dalle altre Regioni con la sola eccezione dell'Abruzzo, di attivare con il Governo il percorso per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost. Il carattere ancora introduttivo all'avvio di un'interlocazione, dunque preliminare alla fase d'esame dei rispettivi atti d'iniziativa da presentare al Governo, individua in effetti uno stato di avanzamento del processo di differenziazione tale da consentire, là dove la disciplina del DDL entri in vigore nella versione attuale, un'applicazione integrale del procedimento all'allestito dall'art. 2, dunque sin dal suo momento iniziale.

Diverso è il caso delle tre Regioni capofila di questo processo di differenziazione, le quali sin dall'autunno del 2017 hanno intavolato in proposito con in Governo un'intensa interlocazione. Il Veneto, la Lombardia e l'Emilia-Romagna hanno infatti già sottoscritto con quest'ultimo, alla fine della XVII Legislatura, degli Accordi preliminari proseguendo nella Legislatura successiva la negoziazione. E di questo particolare stato di avanzamento del processo di differenziazione, la previsione in considerazione appare farsi carico⁷⁸.

Si tratta dunque di capire se tali Accordi preliminari del 28 febbraio 2018, ridefiniti in senso estensivo in occasione delle intese del febbraio del 2019, rappresentino alla stregua dell'art. 2 del DDL degli schemi d'intesa preliminare ovvero degli schemi d'intesa già definitivi, ma anche di valutare se, in attesa della entrata in vigore del DDL n. 615, l'auspicata prosecuzione delle trattative con queste Regioni possa raggiungere la forma (e la sostanza) di un'intesa definitiva. Trattasi ad ogni modo di ipotesi interpretative che consentirebbero alle tre Regioni in questione di saltare una parte – se non, addirittura, la totalità – del procedimento che porta alla delibera del disegno di legge di approvazione dell'intesa da parte del Consiglio dei ministri. Con conseguente pregiudizio non soltanto di quelle già flebili prerogative che lo stesso DDL riconosce nei confronti del Parlamento in funzione della determinazione dei contenuti dell'intesa, ma anche del medesimo art. 116, co. 3, Cost. nella parte in cui impone la consultazione delle rispettive comunità locali.

La soddisfazione di quest'ultimo vincolo costituzionale viene infatti, dalla previsione in esame, data per scontata o comunque reputata sufficiente ai fini dell'accantonamento della

⁷⁸ In questo senso si colloca l'orientamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali che, nel citato documento conclusivo del 12 luglio 2022, invita a proseguire il negoziato in corso con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto affinché possa trovare definizione «per rispettare la volontà espressa dalle popolazioni di Lombardia e Veneto e dalle forze sociali, economiche e politiche dell'Emilia-Romagna» (p. 202).

procedura che lo stesso DDL va predisponendo, nonostante siffatta acquisizione non appaia per nulla pacifica a fronte di consultazioni e trattative effettuate in un'epoca antecedente sia all'attuale Legislatura nazionale che alle Consiliature regionali in corso nelle tre Regioni richiamate, e che peraltro hanno prodotto bozze d'intesa sottoscritte da un Governo da tempo non più in carica⁷⁹.

Una seconda questione concerne invece il controverso accesso, in forza dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, all'autonomia differenziata da parte delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano. L'applicazione di tale previsione costituzionale transitoria, nota come «clausola di maggior favore», viene in effetti espressamente disposta dall'art. 10, co. 2, del DDL governativo.

A tal proposito è giusto ribadire come da una lettura d'insieme dell'art. 116 Cost. emerga con estrema chiarezza come la disciplina dell'accesso all'autonomia differenziata di cui al terzo comma sia rivolta in maniera indiscutibile alle Regioni a Statuto ordinario⁸⁰. Circostanza peraltro che trova conferma nella intitolazione del DDL in esame, recante appunto «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», e nelle finalità che persegue⁸¹. Ebbene proprio la chiarezza del dato testuale della disciplina costituzionale, unito a considerazioni di carattere sistemico sulle fonti e sulla esistenza delle autonomie speciali nel modello di regionalismo italiano, ha indotto parte della dottrina a riconoscere l'incostituzionalità di fondo di una previsione legislativa che estenda a queste ultime l'accesso all'autonomia differenziata di cui all'art. 116, co. 3, Cost.⁸²

Ciò premesso, la questione dell'accesso all'autonomia differenziata da parte delle autonomie speciali non sembra in realtà incidere soltanto sulla legittimità od opportunità di una disposizione di rango primario che si limita a richiamare l'operatività di una clausola di diritto costituzionale transitorio in grado di assicurare un adattamento automatico mediante l'applicazione alle Regioni speciali (e alle Province autonome), sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, delle disposizioni della riforma costituzionale del Titolo V del 2001 per la parte in cui prevedano «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Essa piuttosto si concentra sulla portata di questa clausola transitoria, e segnatamente sulla possibilità che possa o meno trovare attuazione in relazione all'art. 116, co. 3, Cost. Un riscontro positivo a tale interrogativo, sebbene sostenuto in dottrina⁸³, appare tuttavia

⁷⁹ Sul punto, diffusamente R. CALVANO, *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)*, cit., 69 ss.

⁸⁰ In questo senso, per tutti, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 155 ss.

⁸¹ Art. 1, co. 1, DDL.

⁸² Da ultimo, F. PALLANTE, *Le molteplici criticità del DDL Calderoli*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2023, 95. Sulla netta distinzione tra specialità e differenziazione che, di conseguenza, non consente una loro considerazione analogica, di recente F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, cit., 6 ss.; P. ROSSI, *Il procedimento di attuazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione: alcune questioni aperte*, in A. LO CALZO, G. SERGES, C. SICCARDI (a cura di), *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*, in *Rivista del "Gruppo di Pisa"*, n. 3/2020, Quaderno monografico, 209 ss. Sui profili di tendenziale convergenza dei modelli, cfr. T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in *Diritti regionali*, n. 2/2019; M. COSULICH, *Relazione introduttiva*, e G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, ambedue in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, cit., rispettivamente 19 ss. e 97 ss.

⁸³ In favore dell'applicazione alle autonomie speciali, in virtù della clausola di maggior favore, del procedimento di differenziazione di cui all'ultimo comma dell'art. 116 Cost., G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, 493; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2003, 135-136; S. Mangiameli, *L'autonomia regionale speciale nella riforma del titolo V della Costituzione*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le*

opinabile alla luce sia della portata del meccanismo di adeguamento automatico allestito dal citato art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, sia della natura della disposizione di cui all'art. 116, co. 3, Cost. rispetto alla restante normativa del Titolo V della Costituzione.

Correttamente intesa, l'attribuzione *ex art.* 116, co. 3, Cost. di ulteriori «forme e condizioni particolari di autonomia» – che le Regioni speciali, ai sensi del co. 1 dello stesso articolo, già dispongono in forza di Statuti adottati con legge costituzionale – configura una evidente eccezione alla normativa costituzionale di carattere generale allestita dal Titolo V, che peraltro si attiva esclusivamente su richiesta della Regione interessata e richiede, ai fini della sua realizzazione in concreto, l'adozione di una legge rinforzata invece che costituzionale. Tale fondamentale connotazione di eccezionalità comporta delle implicazioni sul piano ermeneutico che non possono che indurre ad un'interpretazione restrittiva della portata della disposizione costituzionale citata, per questo difficilmente riconducibile dell'alveo di applicazione di un meccanismo di adeguamento automatico ideato e costruito nei termini di una clausola transitoria, insuscettibile pertanto d'interpretazione estensiva o applicazione analogica.

Del resto, la stessa portata essenzialmente transitoria dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 dovrebbe indurre ad escluderne l'operatività nei confronti dell'art. 116, co. 3, Cost. giacché – a ben vedere – la determinazione dei suoi effetti nel tempo dipende dalla realizzazione di una condizione (l'adeguamento degli Statuti speciali) che presuppone come termine di raffronto il rinnovato modello costituzionale delle Regioni a Statuto ordinario anziché le eccezioni ad esso⁸⁴.

12. Considerazioni finali

La disamina fin qui offerta consente di trarre alcune considerazioni conclusive sul modello costituzionale di regionalismo differenziato per come delineato dal DDL governativo che ne intende dare generale attuazione.

La prima considerazione attiene direttamente alla natura dello strumento legislativo prescelto a tale scopo, che solleva di per sé profili d'incertezza e di conflittualità nel rapporto tra fonti del diritto, ed in particolare tra la Costituzione, la legge (rinforzata) di differenziazione *ex art.* 116, co. 3, Cost., e la legge ordinaria di procedura⁸⁵. È dunque l'inadeguatezza della fonte normativa, definita nei termini di una «legge di generale

autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale, Milano, 2001, 143 ss.; D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2003, 423 ss.; e più di recente, seppur con alcune perplessità e cautele, A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019, 11 ss. Di diverso avviso, tra gli altri, già F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 54-55; A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *federalismi.it*, 2002, 19-20; nonché da ultimo M. CARLI, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2023, 9 ss.; A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, cit., 506, nt. 15; A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, 19 ss.; A. D'ATENA, *A proposito della «clausola di asimmetria» (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 317 ss.

⁸⁴ Per un approfondimento in proposito, sia consentito il rinvio a P. SCARLATTI, *Diritto costituzionale transitorio*, Napoli, 2016, 262 ss.

⁸⁵ In argomento, da ultimo, D. CODUTI, *Le fonti normative nella differenziazione regionale: una problematica ipotesi ricostruttiva*, cit.

attuazione» non prevista nel testo costituzionale né reputata comunque indispensabile, a rappresentare il limite primo all'attuazione del modello costituzionale di regionalismo differenziato, stante l'impossibilità per una legge ordinaria di derogare alle disposizioni costituzionali o di integrarle pretendendo, così, di vincolare l'attività del futuro legislatore.

Una seconda considerazione riguarda il rispetto del vincolo costituzionale della partecipazione delle autonomie locali, che non sembra pienamente assicurato. A prescindere dalla mancata valorizzazione del CAL, il mero rimando all'autonomia statutaria e la collocazione del contributo delle autonomie locali all'interno della scansione procedurale di cui all'art. 2 del DDL non sembrano soddisfare in maniera adeguata la garanzia di un loro coinvolgimento alla elaborazione dell'intesa, e di conseguenza anche alla possibilità una sua successiva modificazione. Né tantomeno siffatta garanzia di partecipazione è assolta in relazione ai casi di cessazione anticipata o di rinnovo dell'intesa, rispetto ai quali non vi è neanche la presa in considerazione degli enti locali.

Una terza fondamentale considerazione attiene alla marginalizzazione del legislatore, sia nazionale che regionale, rispetto ai numerosi profili sottesi al procedimento allestito dal DDL a cui si è fatto riferimento. I quali danno conto di un intendimento di fondo del ruolo del Parlamento che certamente non lo raffigura come l'architrave del processo di differenziazione. Le istanze in favore di una parlamentarizzazione del procedimento di approvazione delle intese, così come della determinazione dei LEP, appaiono in effetti frustrate in radice da una disciplina che, proprio in virtù di quell'intendimento, concepisce in fin dei conti l'intervento del Parlamento come non indispensabile né vincolante. Costatazione che rende tuttavia tale disciplina difficilmente sostenibile sul piano della democrazia parlamentare a fronte dell'oggetto e della portata degli effetti sul sistema complessivo dell'attribuzione dell'autonomia differenziata.

Un'ultima considerazione di carattere conclusivo non può che riportare l'analisi al punto di partenza, ossia alla identificazione di un problema di tecnica legislativa che si riverbera chiaramente, in questa materia, sulle modalità e sui procedimenti da seguire⁸⁶. L'indagine sui profili procedurali dell'attuazione dell'autonomia differenziata posta in essere dalla normativa allestita dal DDL n. 615 riconduce in effetti inesorabilmente l'attenzione sulle carenze intrinseche alla disciplina costituzionale dell'art. 116, co. 3, difficilmente superabili sul piano puramente interpretativo. Basti pensare alla illogicità della inclusione della materia di competenza legislativa esclusiva statale «norme generali sull'istruzione»⁸⁷ tra le materie attribuibili alle Regioni, così come alla paradossale situazione che si verificherebbe a fronte di una generalizzata attribuzione a tutte le Regioni delle materie di competenza concorrente, con conseguente neutralizzazione nei fatti, ad opera della fonte rinforzata, della previsione costituzionale che riserva alla legislazione dello Stato la determinazione in quelle materie dei principi fondamentali⁸⁸.

⁸⁶ Su questo aspetto, v. altresì la *Relazione conclusiva* di Raffaele Guido Rodio al Seminario dell'Associazione "Gruppo di Pisa" *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, cit..

⁸⁷ Per un approfondimento problematico sul tema, si rinvia a S. CAFIERO, *Il conseguimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in tema di istruzione*, intervento al Seminario dell'Associazione "Gruppo di Pisa" *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, cit.

⁸⁸ Sul rischio di svuotamento dell'art. 117, co. 3, Cost., R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 266. Nello stesso senso, in termini più generali, A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in *federalismi.it*, n. 19/2019, 13 ss.; A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla*

Prima dell'apertura di una qualunque prospettiva attuativa, sembra dunque imprescindibile una rifondazione del modello di regionalismo differenziato tramite una revisione profonda della sua disciplina costituzionale che, nella formulazione vigente, ha dato prova di essere inidonea a tracciare nel segno della serietà e dell'armonia con la Costituzione le coordinate di un procedimento che consenta l'ingresso di elementi di asimmetria nell'ordinamento regionale. Un'opera di revisione dell'art. 116, co. 3, Cost. – accompagnata magari anche dalla correzione delle più evidenti storture contenute nell'art. 117 Cost. e da un complessivo ripensamento del regionalismo italiano – che sopperisca con cautele e vincoli ulteriori alla pressoché illimitata possibilità di avanzare richieste di differenziazione da parte delle Regioni. E ciò, al fine di ripristinare quella corretta connotazione di eccezionalità nelle attribuzioni di maggiore autonomia che sembra per la verità dispersa all'interno di un atteggiamento politico che, viceversa, della previsione costituzionale in questione ha dato un'interpretazione generalizzata e onnicomprensiva anziché circoscritta alla valorizzazione della specificità delle realtà territoriali.

ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione, ivi, 8 gennaio 2020, 16; F. PALLANTE, *Le molteplici criticità del DDL Calderoli*, cit., 98.