

democrazia e diritto

Quadrimestrale del Centro di studi e iniziative per la Riforma dello Stato

n. 1/2023 anno LX

Consiglio direttivo

Michele Prospero (Direttore), Adalgiso Amendola, Stefano Anastasia, Gaetano Azzariti, Laura Bazzicalupo, Claudio Bazzocchi, Maria Luisa Boccia, Iaria Boiano, Roberta Calvano, Thomas Casadei, Giovanni Cerchia, Marco Cilento, Claudio De Fiores, Michele Della Morte, Rita di Leo, Mario Dogliani, Ida Dominijanni, Luigi Ferrajoli, Domenico Fruncillo, Massimo Luciani, Paola Marsocci, Alfio Mastropaolo, Antonella Meniconi, Alberto Olivetti, Elisa Olivito, Leonardo Paggi, Tamar Pitch, Onofrio Romano, Laura Ronchetti, Pasquale Serra, Mario Tronti.

Comitato scientifico

Antonio Agosta, Umberto Allegretti, Marco Almagisti, Adalgiso Amendola, Stefano Anastasia, Gaetano Azzariti, Laura Bazzicalupo, Claudio Bazzocchi, Maria Luisa Boccia, Iaria Boiano, Caterina Botti, Mauro Calise, Roberta Calvano, Antonio Cantaro, Thomas Casadei, Franco Cassano, Giovanni Cerchia, Michela Cerimele, Marco Cilento, Lorenzo Cocoli, Giuseppe Cotturri, Claudio De Fiores, Rita di Leo, Tristana Dini, Mario Dogliani, Ida Dominijanni, Luigi Ferrajoli, Gianpaolo Fontana, Domenico Fruncillo, Nicola Genga, Chiara Giorgi, Massimo Luciani, Francesco Marchianò, Enrico Maestri, Oreste Massari, Alfio Mastropaolo, Giovanni Messina, Isidoro Davide Mortellaro, Fortunato Musella, Alberto Olivetti, Leonardo Paggi, Francesco Pallante, Tamar Pitch, Bianca Pomeranzi, Michele Prospero, Stefano Rizzo, Onofrio Romano, Roberto Schiattarella, Pasquale Serra, Walter Tocci, Mario Tronti, Grazia Zuffa.

Comitato scientifico internazionale

Franck Decker (Università di Bonn), Robert Ladrech (Università di Keele), Pierre Musso (Università di Rennes II), Gheorghe Stoica (Università di Bucarest), Michael van Walt (Università di Princeton).

Redazione

Francesco Marchianò (*Redattore capo*), Michela Cerimele, Damiano De Rosa, Francesco Dei, Marta Facchini, Antonella Gliatta, Fabio Longo, Antonio Mastropaolo, Giovanni Messina, Francesco Pallante, Lorenzo Teodonio, Stefania Vulterini.

Direzione: via della Dogana Vecchia, 5 00186 Roma
Redazione: via della Dogana Vecchia, 5 00186 Roma
tel. 06.6879953; email: democraziaediritto@gmail.com

Amministrazione e distribuzione: v.le Monza 106, 20127 Milano – tel. 02/2837141 – fax 02/2613268 – Casella Postale 17175, 20100 Milano

Abbonamenti – Per conoscere il canone d’abbonamento corrente, consultare il nostro sito (www.francoangeli.it), cliccando sul bottone “Riviste”, oppure telefonare al nostro Ufficio Riviste (02-2837141) o, ancora, inviare una e-mail (riviste@francoangeli.it) indicando chiaramente il nome della rivista. Il pagamento potrà essere effettuato tramite assegno bancario, bonifico bancario, versamento su conto corrente, o con carta di credito.

L’abbonamento all’annata in corso verrà attivato non appena giunta la notifica dell’avvenuto pagamento del canone.

L’opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d’autore. Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l’adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall’art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali (www.clearedi.org); e-mail autorizzazioni@clearedi.org).

In caso di copia digitale, l’Utente nel momento in cui effettua il download dell’opera accetta tutte le condizioni della licenza d’uso dell’opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Autorizzazione Tribunale di Milano: n. 515 del 24.7.1999 – Quadrimestrale – Direttore responsabile: Michele Prospero – Poste Italiane Spa – Sped. in Abb. Post. – D.L.353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano – Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l. – Stampa: Litogi – Via Idro 50, Milano.

I Quadrimestre 2023 – Finito di stampare nell’ottobre 2023

democrazia *e* diritto

FrancoAngeli

Il Punto

Sul numero monografico , di <i>Michele Prospero</i>	pag. 7
Per la critica dell'autonomia differenziata	
Osservazioni sul disegno di legge "Calderoli" di attuazione dell'autonomia differenziata , di <i>Gaetano Azzariti</i>	» 17
Il modello di differenziazione dell'art. 116 Cost.: quando l'asimmetria degenera in diseguaglianza , di <i>Camilla Buzzacchi</i>	» 23
La favola brutta dell'autonomia differenziata , di <i>Maria Agostina Cabiddu</i>	» 39
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) , di <i>Roberta Calvano</i>	» 59
Autonomia differenziata e forma di governo , di <i>Claudio De Fiores</i>	» 73
L'incompatibilità costituzionale del terzo comma dell'art. 116 Cost. , di <i>Ugo De Siervo</i>	» 80
Il caso veneto , di <i>Christian Ferrari</i>	» 84
Il non modello costituzionale di regionalismo , di <i>Massimo Luciani</i>	» 89
Le molteplici criticità del DDL Calderoli , di <i>Francesco Pallante</i>	» 94
Né facile né breve. Allineare il regionalismo differenziato alla Costituzione , di <i>Sandro Staiano</i>	» 104
Sei delle principali criticità del disegno di legge sull'autonomia regionale differenziata , di <i>Gianfranco Viesti</i>	» 115

La Repubblica una e indivisibile nel tempo della destra , di <i>Massimo Villone</i>	pag. 123
Materiali	
Legislatura 19^a – Disegno di legge n. 615	» 135
Disegno di legge presentato dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie (Calderoli). Comunicato alla Presidenza il 23 marzo 2023	» 141
Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio sui DDL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)	» 178
Disegno di legge AS 615, “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”. Memoria della Banca d’Italia	» 186

Autori

Michele Prospero, Direttore di *Democrazia e Diritto*, Sapienza Università di Roma

Gaetano Azzariti, Sapienza Università di Roma

Camilla Buzzacchi, Università degli studi di Milano Bicocca

Maria Agostina Cabiddu, Politecnico di Milano

Roberta Calvano, Università degli studi di Roma “Unitelma Sapienza”

Claudio De Fiores, Università degli studi della Campania “Luigi Vanvitelli”

Ugo De Siervo, Presidente emerito della Corte costituzionale

Christian Ferrari, Segretario confederale CGIL

Massimo Luciani, accademico dei Lincei, professore emerito di Diritto costituzionale

Francesco Pallante, Università degli studi di Torino

Sandro Staiano, Presidente dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, Università degli studi di Napoli “Federico II”

Gianfranco Viesti, Università degli studi di Bari “Aldo Moro”

Massimo Villone, Università degli studi di Napoli “Federico II”

La favola brutta dell'autonomia differenziata

di Maria Agostina Cabiddu

Nel paese dei Barbagianni c'è un campo benedetto,
chiamato da tutti il Campo dei miracoli.
Tu fai in questo campo una piccola buca e
ci metti dentro per esempio uno zecchino d'oro [...] e
la mattina dopo [...] trovi un bell'albero
carico di tanti zecchini d'oro. [...] Un regalo a noi? [...] Noi [...] non
lavoriamo per il vile interesse: noi lavoriamo unicamente per arricchire gli altri.

1. Premessa

Questo breve saggio non tratterà di conti, questione che è – all'evidenza – all'origine del progetto di cui si discute, come dimostra anche il fatto che trattasi di un “disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 126-bis del Regolamento”. Sul punto starei a quanto già emerso in numerosi studi¹ e nel corso delle audizioni parlamentari oltre che in altre sedi, ivi comprese quelle sovranazionali. Mi riferisco, per es., ai dati presentati in audizione innanzitutto dall'Ufficio parlamentare di Bilancio², dalla Banca d'Italia³, dai sindacati dei lavoratori⁴ e da Confindustria⁵, oltre che dal presi-

¹ M. Esposito (2019), *Zero al Sud. La storia incredibile (e vera) dell'attuazione perversa del federalismo fiscale*, Rubbettino, Soveria Mannelli; Id (2020), *Fake Sud. Perché i pregiudizi sui meridionali sono la vera palla al piede d'Italia*, Piemme, Milano; G. Viesti (2019), *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Roma-Bari.

² UPB, *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*, 5 dicembre 2022, in part. p. 95-ss.

³ <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/disegno-di-legge-as-615-memoria-della-banca-d-italia/?dotcache=refresh>.

⁴ https://www.cgil.it/ci-occupiamo-di/riforme-istituzionali/2023/05/22/agenda/audizione_su_autonomia_differenziata-3061402/; <https://www.cisl.it/notizie/in-evidenza/autonomia-laudizione-cisl-in-senato/>; <https://www.uilpa.it/uil-riflessioni-e-proposte-sullautonomia-differenziata/>.

⁵ <https://www.confindustria.it/home/notizie/AUDIZIONE-SU-PROGETTI-DI-LEGGE-PER-L-ATTUAZIONE-DELL-AUTONOMIA-DIFFERENZIATA#>.

dente della SVIMEZ⁶ ma anche alla relazione della Commissione UE del 24 maggio u.s., che accompagna le raccomandazioni del Report sull'Italia⁷, dove si legge che le proposte di autonomia differenziata «rischiano di aumentare la complessità del sistema fiscale» e che «senza risorse aggiuntive, potrebbe essere difficile fornire gli stessi livelli essenziali di servizi nelle Regioni con una spesa storica bassa», sicché, «nel complesso, la riforma rischia di mettere a repentaglio la capacità del Governo di guidare la spesa pubblica», con un «impatto negativo sulla qualità della finanza pubblica italiana e sulla disuguaglianza regionali», tutti dubbi e perplessità che riassumerei in questo modo: poiché neanche nel nostro bel Paese abbiamo il campo dei miracoli, delle due l'una: più soldi per qualcuno, vuol dire meno soldi per qualcun altro, a meno che lo Stato non voglia aumentare i debiti e/o diminuire i servizi.

Sono preoccupazioni che condivido⁸ e qui mi fermo per concentrarmi sui profili di incostituzionalità della bozza in esame.

2. Questioni pregiudiziali

Partiamo da un'ovvietà: la nostra Costituzione, la più bella del mondo dice qualcuno, può e deve adattarsi al mutamento e tuttavia, per non rompere i fragili ma necessari equilibri fra le parti, tutto sta nel vedere il cosa e il come si può modificare, integrare, derogare. Stiamo parlando, infatti, di un potere che, pur essendo dotato della massima efficacia giuridica fra tutti quelli previsti dall'ordinamento, si basa sulla stessa Costituzione e in essa trova i suoi limiti⁹ e, naturalmente, è potere costituito (non costituente) anche il potere di legislazione costituzionale, riguardante i casi in cui la Costituzione prevede che una determinata disciplina sia anch'essa posta con legge costituzionale (riserva di legge costituzionale), ovvero rivestita della forma costituzionale secondo il procedimento di cui all'art. 138.

⁶ <https://lnx.svimez.info/svimez/giovedì-svimez-in-audizione-in-senato-sullautonomia/>.

⁷ European Commission, *Country Report – Italy*, 24.05.2023, p. 16.

⁸ Ed evidentemente così la pensano anche i quattro componenti (Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo e Alessandro Pajno) del Comitato per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), voluto dal ministro per gli Affari regionali e le autonomie, che il 4 luglio u.s., con una lettera indirizzata al Ministro e al Presidente del Comitato, hanno rassegnato le dimissioni perché, hanno scritto, “non ci sono più le condizioni per una nostra partecipazione ai lavori”.

⁹ Sul punto, C. Mortati (1952), “Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale”, ora in *Raccolta di scritti*, II, Giuffrè, Milano, 1972. V. Angiolini (1995), *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Cedam, Padova.

Una categoria importante di leggi costituzionali è costituita, come è noto, dagli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, posto che, secondo il primo comma dell'art. 116 dette Regioni “dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali”.

Ora, si dirà, il DDL di cui si discute non fa riferimento al primo ma al terzo comma dell'art. 116, come peraltro si legge nella Relazione che accompagna il DDL e qui sta il punto. Senza troppo soffermarmi sulla genesi della disposizione richiamata – una perla incastonata in una struttura normativa irta di dubbi, lacune, aporie¹⁰, che ha impegnato e continua a impegnare la Corte costituzionale in un'opera di ermeneutica giuridica volta a salvaguardare la fondamentale unitarietà dell'ordinamento giuridico –, strada di accesso al c.d. “regionalismo asimmetrico”, di per sé estraneo all'originario impianto costituzionale, come riconosciuto anche dai suoi più ferventi sostenitori¹¹, dico subito che si tratta di una disposizione all'evidenza incostituzionale e, se è così, il vizio di origine si estende alla legge che la volesse, come tale, attuare.

L'incostituzionalità emerge chiaramente dal contrasto fra primo e terzo comma, se è vero che la ragione della speciale veste giuridica e del relativo procedimento aggravato previsto dal primo, sta proprio nel riconoscimento a dette Regioni di “forme e condizioni particolari di autonomia”, che si traduce in una deroga a quanto stabilito in via generale per quelle ordinarie. Se infatti per questo le Regioni speciali sono soggette al vincolo (materiale e procedimentale) di cui al primo comma dell'art. 116, a maggior ragione lo stesso vincolo deve valere per quelle che speciali non sono e che dunque, in nessun modo, potrebbero accedere a un regime differenziato solo per il tramite di una legge ordinaria¹² (sia pure rinforzata), i cui contenuti siano stati negoziati *one to one*, senza che neanche il Parlamento nazionale possa davvero discuterli.

La questione era stata a suo tempo sollevata da Leopoldo Elia, nell'audizione in Commissione Affari costituzionali del Senato del 23 ottobre 2001¹³,

¹⁰ Un «monumento di insipienza politica e giuridica» lo aveva definito G. Ferrara (2004), “Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo”, *Costituzionalismo.it*, https://www.constituzionalismo.it/wp-content/uploads/Costituzionalismo_147.pdf. Un giudizio ribadito anni dopo dallo stesso autore in “A proposito del federalismo fiscale. Sulla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione”, *Costituzionalismo.it*, 2, 2009.

¹¹ V., in particolare, L. Antonini (2001), “Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?”, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano.

¹² In tal senso, sembra, anche U. De Siervo, Audizione sui DDL 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario), 30 maggio 2023, https://webtv.senato.it/4621?video_evento=242749 e A. Patroni Griffi (2021), voce “Regionalismo differenziato”, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet giuridica, Milano, p. 333.

¹³ «Un problema di principio molto importante viene dal comma 3 del nuovo articolo 116 (articolo 2 del testo approvato anche dal corpo elettorale), che prevede ulteriori forme

rimanendo tuttavia sottotraccia come una sorta di ammonimento a non voler strafare, di cui hanno in qualche misura tenuto conto i diversi governi che si sono avvicendati nel corso del ventennio successivo e, soprattutto, la Corte costituzionale¹⁴, nello sforzo di ricondurre, come accennato, la lettera del nuovo Titolo V nel solco del modello di autonomia responsabile e solidale previsto dal Costituente¹⁵.

Certo, non sono mancati, nel frattempo, i tentativi di strappo – dai referendum consultivi della Regione Veneto¹⁶ fino alla sottoscrizione degli accordi “preliminari” fra il Governo e le Regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) del febbraio 2018 – tutti invece chiaramente ispirati a un modello competitivo di regionalismo, traducentesi – per lo più – nella richiesta di trattenere nel territorio la maggior parte del gettito fiscale o di vedersi assegnate quote sempre più consistenti di tributi erariali, a conferma delle ragioni p(g)rettamente fiscali delle richieste¹⁷, in spregio dei più elementari

e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di cui al comma 3 dell’articolo 117. [...] Ebbene, mio avviso è problematico che questa norma rispetti i principi fondamentali della Costituzione, perché mentre la legge della Bicamerale diceva che “con legge costituzionale possono essere aggiunte altre materie”, e la stessa cosa era rimasta nell’approvazione alla Camera, qui si viola secondo me il principio della rigidità costituzionale dell’articolo 138, che è la garanzia massima che la Costituzione contempla per la sua modifica. In altri termini, in questo caso, come riconosce il maggior sostenitore di tale teoria che ha scritto un libro sul regionalismo differenziato (perché adesso c’è una forte spinta al regionalismo asimmetrico o differenziato), in sostanza si arriva con queste formule a una vera e propria ipotesi di revisione costituzionale. Dice questo giovane studioso del regionalismo differenziato, Antonini: “La prospettiva dell’asimmetria appare quindi votata a presentarsi come un’ipotesi di revisione costituzionale potenzialmente idonea a ricondurre in nuovi e più giustificati equilibri l’una e l’altra delle forme originarie del regionalismo italiano”, cioè statuto ordinario e statuto speciale. Ma se si realizza un’ipotesi di revisione costituzionale, nel momento in cui si apre una strada che può dare alle Regioni poteri di cui non conosciamo la portata, è possibile procedere senza le garanzie dell’articolo 138 della Costituzione, almeno nella misura in cui queste garanzie erano mantenute dalle leggi istitutive della Bicamerale? Io ritengo che questo sia un problema molto grave» (http://dircost.di.unito.it/estratti/pdf/20011023_audizioneELIA.pdf).

¹⁴ V. *ex multis*, Corte cost. sent. n. 118/2015.

¹⁵ V. la ricostruzione di A. Patroni Griffi (2019), “Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie”, *Diritto pubblico europeo*, n. spec. 2, pp. 29-46.

¹⁶ Il riferimento è in particolare al referendum celebrato il 22 ottobre 2017 – più volte recentemente ricordato dal Presidente di quella Regione per fare pressione sull’attuale Governo – che ha riportato 2 milioni 273 mila espressioni affermative, pari a più del 98% dei votanti.

¹⁷ Le stesse ragioni sono alla base delle numerose richieste di attivare la procedura prevista dal secondo comma dell’articolo 132 della Costituzione, a tenore del quale «si può, con l’approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati a un’altra».

principi di coesione, di solidarietà e di eguaglianza, che sono alla base del patto di cittadinanza eppure, finora, l'argine ordinamentale ha retto.

Oggi, però, il cambio di strategia – non più *bottom up* ma *top down* – e lo scambio interno alla compagine di Governo fra autonomia differenziata e rafforzamento dell'esecutivo (presidenzialismo, premierato, sindaco d'Italia?) fanno temere la rottura ed è urgente, allora, specie da parte degli studiosi, dare il proprio contributo di conoscenza e prudenza.

In tal senso, vale la pena osservare, innanzitutto, che la costituzionalizzazione di una scelta normativa non è mai neutrale dal punto di vista dei rapporti fra Corte e legislatore ed è ovvio che, nel caso di conflitto, l'ultima parola spetti, in via generale, a questo ultimo, salvo il caso – attenzione – della violazione di quei principi “che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto (de)i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana”¹⁸ e che, appunto, danno alla nostra Repubblica, la sua “propria” forma, come tale sottratta alla revisione (art. 139).

Il che è quanto dire che non si può escludere l'ipotesi di una legge costituzionale incostituzionale e tale sembra, come accennato, la legge costituzionale n. 3/2001, nella parte in cui ammette una surrettizia revisione della Costituzione senza la garanzia del procedimento di cui all'art. 138. Del che si ha una conferma diretta nella (per altri aspetti discussa) sentenza dell'Alta corte per la Regione siciliana n. 2/1948¹⁹ e diverse indirette nella sequenza di riforme che ha in parte preceduto e in parte seguito la revisione del Titolo V. In particolare, non è sembrata bastare una legge ordinaria ma è stata necessaria una legge costituzionale (la n. 2 del 2001), per intervenire su tutti gli statuti speciali, di cui si modificavano diverse disposizioni in linea con le previsioni della legge cost. n. 1 del 1999 relative alle Regioni ad autonomia ordinaria e così riconoscere (anche) alle Regioni ad autonomia speciale il potere di darsi, autonomamente – nel rispetto dell’“armonia con la Costituzione e i principi generali dell’ordinamento della Repubblica” – “leggi statutarie” modellate sui nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria e per riconoscere anche a esse – al pari delle ordinarie – capacità derogatoria delle di-

¹⁸ Così, Corte cost. n. 1146/1988, ma v. anche sentt. nn. 30 del 1971, 12 del 1972, 175 del 1973, 183 del 1973, 1 del 1977, 18 del 1982, 170 del 1984.

¹⁹ Si trattava dell'art. 1 cpv della l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2 (Statuto speciale per la Sicilia) che, per un biennio, consentiva la revisione delle norme statutarie con legge ordinaria (dec. 19 luglio-10 settembre 1948, in *Foro it.*, 1949, I, 113).

sposizioni costituzionali inerenti alla – si badi – forma di governo regionale, non certo al riparto delle competenze o ad altre disposizioni.

Tutto ciò per dire che la garanzia di cui all'art. 138 Cost. non può essere superata, sicché non vi è dubbio che un disegno di legge come questo, che si propone di incidere significativamente sul riparto delle competenze (legislative e amministrative), sull'allocazione delle risorse umane e finanziarie e, alla fine sul godimento omogeneo dei diritti su tutto il territorio nazionale non può seguire il procedimento legislativo ordinario né, tantomeno, quello blindato dei collegati alla finanziaria, che lo sottrarrebbe financo all'eventuale giudizio popolare.

Non a quello della Corte, naturalmente, che avrebbe modo, se non si rettificherà il tiro, di intervenire in via interpretativa – sulla scorta, per es., della storica sentenza n. 303/2003 con la quale ha fatto rientrare dalla finestra quell'interesse nazionale che la revisione del Titolo V aveva fatto uscire dalla porta – fino alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, non solo dell'eventuale legge attuativa (e delle leggi approvative delle intese sull'autonomia differenziata) ma anche dello stesso comma 3 dell'art. 116.

3. L'asino in mezzo ai suoni: il Parlamento tra rassicurazioni di centralità e rischio di esautoramento

Il procedimento previsto dall'art. 116 Cost. – legge di iniziativa regionale, formulata in base a un'intesa fra lo Stato (il Governo) e la Regione interessata, sentiti gli enti locali e approvata a maggioranza assoluta dalle Camere – sembra poter prescindere, per come disciplinato dal DDL in discussione, da un serio esame e dalla discussione da parte del Parlamento, nonostante le rassicurazioni di parte della dottrina che danno per scontate interlocuzioni fra Governo e Parlamento ante intesa. Il punto è che nel testo che si discute si accenna a questi passaggi, che si badi, si svolgono a tamburo battente, ma non vi è traccia di atti (di indirizzo) parlamentari davvero in grado di conformare i negoziati; a leggere la bozza in esame, il ruolo riservato al Parlamento sembrerebbe allora quello e solo quello, previo parere (non vincolante) dato dai «competenti organi parlamentari» (commissioni e/o assemblee?) nel termine di sessanta giorni, di approvare o rigettare l'intesa senza (sembra) poterla modificare.

Che quello della marginalizzazione del Parlamento costituisca un rischio concreto lo dimostra l'orientamento recepito dagli accordi preliminari sottoscritti tra il Governo (nella figura di un sottosegretario, nota – non senza malizia – qualcuno) e le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto nel febbraio 2018, che richiamano espressamente la procedura di approvazione della legge

di disciplina dei rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose acattoliche, che, ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione, deve avvenire, per l'appunto, "sulla base di intese", le quali non possono essere emendate²⁰. Un orientamento confermato anche dal documento conclusivo dell'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali della XVII legislatura e approvato all'unanimità nella seduta del 6 febbraio 2018, che aveva qualificato la legge attributiva della maggior autonomia come «legge in senso formale, vincolata all'intesa procedimentale raggiunta fra Governo e Regione»²¹.

Non casualmente, sulla vaghezza del testo, in relazione al ruolo assegnato al Parlamento, pre- e/o post-intesa, si sofferma il dossier redatto dal Servizio studi di Camera e Senato, che invita a meglio chiarire il senso delle formule e, in particolare, a specificare nel testo della disposizione se, a seguito del parere della Conferenza unificata e degli atti di indirizzo resi dai competenti organi parlamentari, possa riaprirsi (e se sì in che termini) il negoziato con la Regione interessata (e se sì con quali conseguenze). Altrettanta chiarezza – è appena il caso di dire – sarebbe richiesta circa le conseguenze sul procedimento di eventuali rilievi formulati dagli Enti locali della Regione interessata.

Senonché, coinvolgere il Parlamento (o gli enti locali) dopo la firma dell'intesa sembra del tutto illogico, se si considera la struttura "negoziale" in cui le parti – Stato e Regione – sono poste, dopo la revisione del Titolo V, sullo stesso piano, sicché non è facile sfuggire alla conseguenza della «inmendabilità del disegno di legge di approvazione dell'intesa, a sua volta caratterizzato dalla riproduzione dei contenuti dell'intesa stessa»²².

Il che è quanto dire che l'attuale disciplina del procedimento non può essere in alcun modo condivisa perché non disciplina chiaramente le fasi

²⁰ La *ratio* di tali intese, si badi, è quella di tutelare minoranze costituzionalmente garantite come quelle religiose, espressione dello Stato-comunità, laddove le parti dell'intesa di cui all'art. 116, co. 3 e del DDL in questione sono, da un lato, lo Stato chiamato a tutelare gli interessi unitari e, dall'altro, le Regioni richiedenti maggiore autonomia, la cui posizione, nel quadro del novellato Titolo V, non è certo di debolezza (specie per alcune di esse e, segnatamente per le tre che hanno già sottoscritto i pre-accordi) ma, piuttosto, di parità con lo Stato.

²¹ Sulla stagione delle intese e le ombre che l'hanno contrassegnata, v. G. Tarli Barbieri (2020), "L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive", *Corti supreme e salute*, 1, spec. p. 138-ss.

²² M. Olivetti (2019), "Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare", *Federalismi.it*, 6, p. 27. In tal senso anche S. Mangiameli (2021), "Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione", *Le Regioni*, 4, p. 668: «La legge di approvazione sembrerebbe essere una legge meramente formale, nel senso che le Camere possono approvare a maggioranza assoluta, o non approvare (o non raggiungere la maggioranza assoluta sul)l'accordo» e M. Carli (2018), *Diritto regionale: Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, p. 122: «Il Parlamento può bocciare ma non modificare la raggiunta intesa, con l'eventuale possibilità di indicare le modifiche necessarie da introdurre per la successiva approvazione».

che precedono l'intesa e, in particolare, non gli atti di indirizzo cui la bozza allude e neanche, come accennato, quelle successive; insomma, il legislatore – come l'asino di Buridano – non sceglie, rifugiandosi – si ritiene, scientemente – nell'ambiguità del testo; ma si tratta di un calcolo pericoloso, che rischia, da un lato, di piegare la volontà dello Stato alle ragioni delle Regioni forti (e, in particolare, di quelle dello stesso colore politico del Governo centrale) e, dall'altro, di eventualmente schiacciare quelle deboli (specie se di diverso colore politico), riservandosi di disporre, all'occorrenza, dell'arma dell'emendabilità post-intesa, anche a costo di contraddire se stesso: proprio ciò che il diritto costituzionale, per definizione, non può ammettere, posto che le regole del gioco si fanno sotto il “velo dell'ignoranza” circa la distribuzione dei costi e dei benefici, principio che dovrebbe indurre a orientarsi secondo idee generali e non secondo interessi particolari²³.

Insomma, al Parlamento dev'essere riconosciuta chiaramente – il che allo stato non è – una sostanziale capacità di incidere sul contenuto dell'intesa, senza di che la disciplina così posta sarebbe, anche sotto questo profilo, incostituzionale, dal momento che all'unico organo rappresentativo dell'interesse nazionale non sarebbe altrimenti consentito discutere e decidere su atti di disposizione – si starebbe per dire – “del proprio corpo”, cioè delle materie di competenza statale che, come tali, investono pienamente l'interesse generale²⁴.

4. Fare a meno del popolo

Fermo quanto osservato nei precedenti paragrafi, l'attuale disciplina, che pretermette le garanzie costituzionali, non paga di marginalizzare il rappresentante, mira a togliere la parola anche al rappresentato, precostituendo possibili condizioni per l'inammissibilità di un eventuale referendum abrogativo.

Sotto questo profilo, come è noto, a partire dalla nota sentenza 16 del 1978, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'interpretazione letterale dell'art. 75 della Costituzione dovesse essere integrata «da un'interpretazione logico-sistemica, per cui vanno sottratte al referendum le disposizioni produttive

²³ «La Costituzione, è ciò che ci siamo dati nel momento in cui eravamo sobri, a valere per i momenti in cui siamo sbronzi» (G. Zagrebelsky, “Valori e diritti: dietro ai conflitti della politica”, *la Repubblica*, 22 febbraio 2008), aforisma originario di Jon Elster, professore di Scienze sociali a New York.

²⁴ Sulla necessità che il Parlamento rimanga padrone della “materia”, v. l'appello firmato da 59 costituzionalisti “Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese”, *Federalismi.it*. Sul punto, v. A. Morrone (2007), “Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione”, *Federalismo fiscale*, 1, p. 165-ss.

di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa». Su questa base non sono soggette a referendum, le leggi "rinforzate", ossia gli atti legislativi «dotati di una forza passiva peculiare (e dunque insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive)», quali «le norme di esecuzione dei Patti lateranensi»²⁵ o le leggi di recepimento di intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica ex art. 8 Cost. Questo, pur con tutti i dubbi cui si è sopra accennato, parrebbe il nostro caso e tuttavia basta l'intesa fra esecutivi per silenziare il popolo sovrano?

Non solo. Come accennato, in quanto collegato alla finanziaria, la legge sarebbe anche per questa via – quantomeno in prima battuta – sottratta al referendum abrogativo. *Ego te baptizo piscem*, era la formula liturgica in uso nelle abbazie medioevali per aggirare la regola dell'astinenza quaresimale dalle carni ed evidentemente la tentazione di cambiare il nome alle cose per evitare spiacevoli conseguenze continua ad avere molti seguaci ma anche qui: basta battezzare una legge come collegato alla finanziaria per fermare l'eventuale referendum?

Ora, con riguardo alla categoria, in particolare, delle «leggi di bilancio», la Corte ha precisato²⁶, che – se non possono, agli effetti del divieto sub art. 75 Cost., a questa equipararsi «le innumerevoli leggi di spesa»²⁷, ancorché (e per il solo fatto che) perseguano obiettivi di «contenimento della spesa pubblica»²⁸ sono, viceversa, a detta categoria riconducibili quelle leggi che «presentino “effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività” delle leggi di bilancio, da essere sottratte a referendum, diversamente dalle altre innumerevoli leggi di spesa». Con l'ulteriore puntualizzazione che un tale «stretto collegamento si può ritenere sussista se il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario»²⁹, in modo da rientrare nella «manovra di bilancio»³⁰.

Si tratta allora di vedere come la disposizione contenuta nell'art. 5 dell'attuale DDL, a tenore del quale «l'intesa di cui all'articolo 2 individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di

²⁵ Corte cost., n. 16/1978.

²⁶ Corte cost. n. 6/2015.

²⁷ Corte cost. n. 16 del 1978.

²⁸ Corte cost., n. 12 del 2014).

²⁹ Corte cost., n. 2 del 1994.

³⁰ Corte cost., n. 35 del 1985.

quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione» si sposi con le “clausole finanziarie” di cui all'art. 8 e, in particolare, con la regola secondo cui «dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Ora, anche la logica più funambolica ha i suoi limiti: come si conciliano le clausole di invarianza con le compartecipazioni a quote di tributi erariali? Come si possono, a saldi invariati, trasferire nuove funzioni e relative risorse ad alcuni e garantire a tutti più diritti e servizi? Come garantire l'invarianza finanziaria per le singole Regioni che non siano parte dell'intesa, nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione e la stessa entità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, mentre si trasferiscono funzioni e relative risorse a quelle che sottoscrivono le intese?

Certo, tutto è possibile specie se supponiamo di esserci improvvisamente trasferiti nella città di “Acchiappa-citrulli” e non vale interrogare la sfinge... anche sul punto non risponde e il silenzio è tanto più grave se si considera la disciplina della durata dell'intesa che può arrivare fino a dieci anni e «si intende rinnovata per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza»... insomma, un'intesa che rischia di durare molto a lungo, fino a essere pressoché indissolubile.

Peraltro, recita l'art. 7, con le medesime modalità previste nell'articolo 2, su iniziativa dello Stato o della Regione interessata, l'intesa può essere modificata... appunto: con le medesime modalità, ovvero il previo accordo con la controparte, mancando il quale la legge è destinata a durare, rischiando di diventare sostanzialmente irreversibile, con buona e definitiva pace della centralità del Parlamento.

Inoltre, continua il testo – che, quanto ad astratte possibilità sembra non volersi far mancare niente – «l'intesa può prevedere i casi e le modalità con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere», senza tuttavia precisare se siano o no ammissibili modifiche e/o ipotesi di recesso unilaterali.

Quasi superfluo osservare che si tratta di passaggi tutti molto delicati, rispetto ai quali la legge “attuativa”, se volesse davvero costituire la cornice unitaria per i successivi accordi, non dovrebbe lasciare spazio a dubbi interpretativi: lo Stato deve sapere nel momento in cui stipula un'intesa se la sua controparte può o meno unilateralmente modificarne il contenuto o recedere, quale sarà l'organo legittimato ad attivarsi (Parlamento o Governo), in quali termini e a quali condizioni ed è inutile dire che lo stesso dovrebbe valere anche per le Regioni nei confronti dello Stato: con gli auguri di buon lavoro anche alla Corte costituzionale, sulla quale (è facile prevedere) si apriranno le cataratte dei ricorsi.

5. Forme e condizioni particolari di autonomia

Ma vi è di più. La Costituzione, come si è visto, nel riconoscere uno speciale regime ad alcune Regioni definisce un campo materiale (“forme e condizioni particolari di autonomia”) dal quale le stesse non possono fuoriuscire per adottare norme in deroga alla costituzione, che non siano attinenti a questo ambito materiale ed è evidente allora che anche i relativi statuti, per quanto speciali, devono rispettare i principi costituzionali generali e quelli particolari che attengono al sistema delle autonomie: primo fra tutti il principio di cui all’art. 5 Cost. che proclama l’unità e l’indivisibilità della Repubblica, in modo talmente netto da far pensare a un limite allo stesso potere di revisione costituzionale³¹.

In effetti, è ben vero che il principio autonomistico rappresenta «la svolta rivoluzionaria nella nostra storia costituzionale»³², segnando il passaggio dallo Stato di diritto accentrato in Stato sociale delle autonomie, un «modo di essere della Repubblica»³³ in grado di trasformare alla radice il rapporto fra individuo e potere pubblico.

Tuttavia, un conto è accogliere un’idea di autonomia quale forma di stato, articolata su più livelli territoriali di governo, in cui il pluralismo concorre all’unità politica, economica e giuridica del Paese, altro e diverso è assecondare spinte centrifughe capaci di disintegrare quell’unità³⁴, che i costituenti hanno invece voluto mettere in sicurezza, traslando addirittura l’iniziale art. 106 tra i Principi fondamentali, al fine appunto di scongiurare trasformazioni in senso indipendentista, federalista o quasi federalista³⁵ del sistema.

Né sembra spostare i termini della questione l’evoluzione che ha contrassegnato i criteri utili a distinguere le forme di Stato e le forme di governo. Certo è, che infatti, che anche a voler manomettere *ultra vires* il significato delle parole e

³¹ In tal senso, per tutti, P. Caretti, U. De Siervo (2023), *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, p. 215.

³² F. Benvenuti (2006), “L’ordinamento repubblicano”, p. 63, ora in Id., *Scritti giuridici*, Vita e pensiero, Milano, I, p. 643.

³³ G. Berti, “Art. 5”, in *Commentario della Costituzione*, diretto da G. Branca, I: *Principi fondamentali*, artt. 1-12 *Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975, p. 276.

³⁴ Sferzante sul punto la critica – quasi un’invettiva – dell’Arcivescovo di Napoli: «L’autonomia differenziata, per quanto la si voglia edulcorare con nuovi innesti terminologici che la gente non comprende, rompe questo concetto di unità, lacera il senso di solidarietà che è proprio della nostra gente, divide il Paese, accresce la povertà già troppo estesa ed estrema per milioni di italiani. Infine, cancella d’un colpo quel bagaglio ricchissimo di conquiste democratiche realizzato dalle lotte popolari dal Risorgimento a oggi» (così, M. Battaglia, “Autonomia differenziata, da Vangelo e Costituzione i criteri per un giudizio”, *l’Avvenire*, 15 luglio 2023).

³⁵ Così, P. Rossi in A.C., Plenaria, 14 marzo 1947, in *Atti*, consultabili sul sito istituzionale della Camera dei deputati, p. 2105.

dei concetti o a voler considerare le differenze che permangono fra stato federale e stato regionale come riconducibili non alla forma di stato quanto piuttosto alla forma di governo, l'attribuzione di ogni ulteriore quota e/o condizione dell'autonomia non può che passare attraverso il procedimento di cui all'art. 138, fermo comunque il rispetto del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, confine invalicabile di ogni decentramento di poteri e di competenze³⁶.

6. La sostanza costituzionale dell'unità nazionale

Quanto al merito, propedeutica a ogni trasferimento di nuove competenze (legislative e amministrative) dev'essere una previa verifica circa l'attuale assetto del riparto, l'effettivo funzionamento dei relativi criteri e la convenienza, non solo per la Regione richiedente ma per il sistema nel suo complesso, di un'allocatione decentrata dei compiti e delle risorse con cui farvi fronte... sono passati oltre venti anni dalla revisione del Titolo V e abbiamo sufficienti elementi per giudicare come hanno funzionato, in attesa della definizione dei LEP, i c.d. LEA³⁷, come la sanità sia stata normata e gestita anche nelle Regioni c.d. "virtuose", come la moltiplicazione dei livelli normativi abbia contribuito ad aumentare l'incertezza, il contenzioso e la distanza dei cittadini e delle imprese dalle istituzioni.

Non vi è dubbio, d'altra parte, che l'art. 5, a tenore del quale «la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento», sia strettamente connesso con gli altri principi fondamentali, a partire dall'art. 1, che consacra l'assetto democratico della Repubblica, basato sull'appartenenza della sovranità al popolo, dove il popolo è – si badi – quello italiano³⁸, che si identifica tramite la partecipazione delle autonomie sociali, politiche e territoriali alla vita politica, economica e sociale del Paese e la condivisione di quella che è stata definita la «sostanza *costituzionale* dell'unità»³⁹, intesa come «unità nel nome di valori omnicondivisi»⁴⁰.

³⁶ *Ex multis*, Corte cost., sent. n. 118 del 2015.

³⁷ Sul punto, v. R. Arcano, I. Maroccia, G. Turati, *Cosa insegna l'esperienza dei LEA per l'autonomia differenziata*, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-cosa-insegna-l-esperienza-dei-lea-per-l-autonomia-differenziata>, 31 marzo 2023.

³⁸ Corte cost., sent. n. 256 del 1989.

³⁹ M. Luciani (1994), "Un regionalismo senza modello", *Le Regioni*, 5, p. 1315-ss.

⁴⁰ M. Luciani (1997), "Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione", in C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della*

Questa sostanza (costituzionale) dell'unità nazionale non può prescindere dai compiti che i successivi articoli 2, 3, 4 della Costituzione assegnano alla Repubblica: la garanzia dei diritti inviolabili e l'assolvimento dei doveri inderogabili di solidarietà, la rimozione degli ostacoli all'eguaglianza sostanziale, oltre che formale di tutti i cittadini, il diritto al lavoro ecc.

Sotto questo profilo, se si guarda all'elenco delle materie che potrebbero essere attribuite alle Regioni – sanità; scuola; università e ricerca; tutela dei beni culturali, ambiente ed ecosistemi; organizzazione della giustizia di pace; politiche attive del lavoro; trasporti; porti e aeroporti; protezione civile; governo del territorio; trattamento dei rifiuti; produzione, trasporto e distribuzione dell'energia; sostegno alle attività produttive; riorganizzazione degli enti locali ecc. – è facile comprendere, date anche le clausole finanziarie cui si è accennato, come il passaggio alle Regioni, per la maggior parte di esse, finirebbe inevitabilmente per tradursi in un aggravamento del divario sociale e territoriale, con una lesione immediata e diretta dei principi di eguaglianza, solidarietà, democrazia sostanziale e dunque in nuove ipotesi di illegittimità costituzionale.

Sul punto la letteratura scientifica e la reportistica di agenzie indipendenti e associazioni di categoria (sindacati, Confindustria ecc.) è copiosa e a essa rinvio, non senza aver prima richiamato la giurisprudenza della Corte costituzionale sulla gestione della pandemia, per le opportune considerazioni svolte (e da svolgere) in materia di trattamenti sanitari, obbligo vaccinale, protezione civile, scuola ecc.

7. Un'autonomia super-speciale

Come osservato, l'art. 116, co. 3 non dà alcuna indicazione circa il *quantum* di autonomia possibile⁴¹ e, anzi, la formula è tale da non escludere che ogni singola Regione (ordinaria) possa richiedere tutta l'autonomia possibile per tutte le materie elencate (e neanche la bozza di legge attuativa in discussione prevede limiti – materiali, procedurali, temporali – né cautele) tant'è

Resistenza, Atti del convegno di studi, Roma 19-21 ottobre 1995, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, p. 85.

⁴¹ «Secondo alcuni, però mi sembra un po' inverosimile, le Regioni potrebbero così acquisire potere legislativo esclusivo anche in materia di grandi reti di telecomunicazioni, di energia, eccetera, ma soprattutto – è una novità negoziata all'ultimo momento alla Camera – anche in alcune materie di legislazione esclusiva dello Stato, cioè quelle famose norme generali sull'istruzione e altre, di minore rilievo, concernenti i giudici (non la giustizia: non esiste una giustizia di pace, come è stato affermato scherzosamente, da contrapporre a una giustizia di guerra, esistono solo giudici di pace)» (così, tra il serio e il faceto, L. Elia, *Audizione*, cit.).

che, nonostante alcune astratte opinioni dottrinali prefiguranti l'inammissibilità di richieste per più materie, tutte le Regioni finora attivate si sono dimostrate, più che una fame di autonomia (e delle relative risorse aggiuntive), una vera e propria bulimia⁴².

Certo, come è stato osservato, l'art. 116, comma 3 «non è un surrogato di specialità»⁴³ né, tantomeno, si dovrebbe pensare al riconoscimento di quote di autonomia alle Regioni ordinarie addirittura superiori a quelle proprie delle Regioni speciali e tuttavia la lettera del testo non esclude questa possibilità e i percorsi di autonomia finora attivati non fanno che confermarlo.

Naturalmente, per quanto mal scritta, la disposizione è pur sempre suscettibile di qualche interpretazione costituzionalmente orientata. In tal senso, sembra muoversi la nota del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi (DAGL) del 19 giugno 2019 secondo cui, ai fini dell'attribuzione di nuove competenze «vanno dimostrati gli interessi peculiari da soddisfare per ogni singola Regione [...] che tendenzialmente non sembrano poter concretamente coincidere con tutte le materie»⁴⁴. E così, secondo un'autorevole dottrina, attraverso tale disposizione, è possibile «rimuovere più o meno ampiamente per determinate Regioni le limitazioni della potestà legislativa e amministrativa che il legislatore ordinario ha posto alle Regioni in generale, in attuazione delle numerosissime clausole di intervento ammesse sia dalla lettera della Costituzione che dalla successiva elaborazione interpretativa», sicché il tratto specifico di tale disposizione starebbe nel «creare una relazione di specie che si innesta in quella di genere [...] Ed è proprio questa singolarità della normativa specifica per ciascuna Regione (più che la deroga a regole in sé largamente disponibili per il legislatore ordinario, e spesso di sua produzione, e più che la stessa destinazione a resistere a leggi successive, già ottenibile in forza del principio di specialità) – che rende ragione del requisito della maggioranza assoluta per l'approvazione

⁴² A seguito della firma degli accordi del febbraio 2018, si erano attivate anche Piemonte, Liguria, Toscana, Marche, Umbria, Lazio e Campania, conferendo ai loro Presidenti l'incarico di iniziare il negoziato con il Governo mentre altre Regioni (Puglia, Basilicata e Calabria) pur avendo fatto qualche passo in tal senso non avevano formalizzato l'incarico. Sul punto, P. Maci, *Regionalismo differenziato: tra bulimia di autonomia e rischi di ingovernabilità*, https://www.federalismi.it/nv14/articolodocumento.cfm?Artid=47562&content=&content_author=, 27 luglio 2022.

⁴³ Così, G. Tarli Barbieri, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., 135-ss.

⁴⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi, Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri. Oggetto: Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, rinvenibile in www.astrid-online.it, p. 2.

parlamentare»⁴⁵. Detto in altri termini, il comma 3 dell'art. 116 altro non sarebbe che «uno strumento particolare per singoli casi, di vero e proprio adattamento alle esigenze specifiche del contesto e proprio per questo, in linea di principio, con effetti limitati ai due interlocutori istituzionali del processo, cioè alle parti dell'intesa»⁴⁶, tanto più che, quantomeno per la potestà legislativa, in forza della giurisprudenza costituzionale, «la *cerniera* dei principi fondamentali come elemento di raccordo tra le competenze statali e quelle regionali è divenuta recessiva, mentre sono balzate in primo piano le competenze statali ordinamentali [...] e quelle dette “trasversali”» cui si deve aggiungere la c.d. “chiamata in sussidiarietà” e la “riemersione” della potestà legislativa integrativa-facoltativa; tutto ciò, come è noto, ha inciso anche sulla latitudine delle potestà legislative c.d. “residuali”⁴⁷.

Si tratta, a voler essere maliziosi, di tentativi di “salvataggio” di una disposizione nata storta⁴⁸, tentativi che, per quanto in linea di principio condivisibili, tuttavia si scontrano con altre possibili e ben diverse interpretazioni, che – non a caso, come accennato – sono quelle finora seguite e verosimilmente continueranno a esserlo⁴⁹, dal momento che, a ben guardare, se

⁴⁵ G. Falcon (2017), “Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale”, *Le Regioni*, p. 630. Tentano una lettura dell'art. 116, co. 3, per quanto possibile compatibile con la Costituzione anche gli autori del position paper di Astrid, elaborato nell'ambito dei lavori del gruppo di studio su “L'esperienza del regionalismo italiano: luci, ombre, prospettive per il futuro”, *Astrid Rassegna*, 2 maggio 2023, 7. Sul punto, v. anche L. Vandelli (2018), “Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale”, *Astrid Rassegna*, 11, p. 4-ss.

⁴⁶ M. Cammelli (2019), “Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.”, *Astrid Rassegna*, 10, pp. 6, 72.

⁴⁷ G. Falcon, “Il regionalismo differenziato”, cit., p. 628.

⁴⁸ L'uso congiunturale delle autonomie (su cui A. Ruggeri, *Il federalismo all'italiana e l'uso “congiunturale” della Costituzione*, www.forumcostituzionale.it, 9 luglio 2001; Id., *Devolution, “controriforma” del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le “ragioni” della politica offuscano la ragione costituzionale*, ivi, 2003; A. Morelli, 2019, *Le relazioni istituzionali*, Relazione tenuta al XXXIII Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (AIC) su “La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale”, Firenze, 16-17 novembre 2018, Riv. AIC, 3, p. 114-ss.; A. Patroni Griffi, “Regionalismo differenziato”, cit. e P. Maci, *Regionalismo differenziato: tra bulimia di autonomia*, cit.) è solo uno dei capitoli del sempre più frequente ricorso alle c.d. riforme (talora pomposamente “grandi”) a fini di lotta politica: pratica poco commendevole sempre, gravissima quando, a questo scopo, si mette mano alla Costituzione.

⁴⁹ «Non è stata parimenti condivisa la nostra proposta di consentire al Parlamento, nel corso dell'esame del disegno di legge Calderoli, di definire preventivamente alcuni limiti alla negoziazione delle intese, da intendersi come contenuti non negoziabili, quali per esempio le norme generali sull'istruzione o le grandi infrastrutture nazionali di trasporto (autostrade, ferrovie, grandi porti e aeroporti), le reti di telecomunicazione e le infrastrutture nazionali di

la formula della legge non cambia, non sarà facile opporsi alla decisione, giuridicamente impregiudicata e dunque tutta politica, di darsi da sé le regole del proprio agire, anche a costo di svuotare di contenuto la competenza concorrente di cui all'art. 117, 3 c., che verrebbe così tacitamente abrogato, con un'ulteriore violazione dell'art. 138 Cost.

Da qui un'altra conseguenza della differenziazione senza limiti né modello⁵⁰, ovvero quello di un'inarrestabile frammentazione della disciplina normativa, con le ovvie conseguenze in termini di inflazione normativa e di incertezza del diritto (si pensi a materie come il governo del territorio), maggiori costi per le imprese e i cittadini (si pensi alla disciplina di porti, aeroporti, autostrade ecc.), inefficacia delle politiche pubbliche (si pensi alle materie che coinvolgono necessariamente lo Stato nazionale, quando non addirittura gli organismi sovranazionali: dall'energia all'ambiente e, più in generale, a tutte quelle che, essendo toccate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e dalle priorità con lo stesso variamente dichiarate – transizione verde, trasformazione digitale, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani –, esigerebbero, al contrario, la capacità di formulare e implementare politiche nazionali forti e per ciò solo non compatibili con il rischio di ulteriore disgregazione.

Le crisi (pandemica, energetica, climatica) dimostrano in modo inequivocabile – basti pensare alla vicenda del *price cap* sul prezzo del gas – che avremmo bisogno, semmai, di più Europa non di più particolarismi.

Peraltro, poiché tra le materie oggetto di possibile trasferimento non poche sono quelle presidiate da Autorità nazionali di regolazione e vigilanza, anche qui sarebbe necessario chiarire: questi organismi saranno mantenuti come tali e se sì in base a quale ordine di competenze o si pensa anche per essi a una redistribuzione su base regionale: 21 ARERA, 21 Autorità dei trasporti, 21 Garanti delle telecomunicazioni ecc.? Tutto in nome della semplificazione, naturalmente.

trasporto e distribuzione dell'energia elettrica e del gas», così, nella lettera di dimissioni di Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo e Alessandro Pajno, dal CLEP (n. 8).

⁵⁰ Per riprendere M. Luciani (1994), “Un regionalismo senza modello”, *Le Regioni*, 5, p. 131-ss., ma v. anche A. Barbera (2006), “Le riforme come pretesto”, *Quad. Cost.*, 4, p. 759-ss.

8. Un dPCM *contra ordinem*

Altro passaggio importante per un'attuazione dell'art. 116, terzo comma, conforme a Costituzione è quello relativo alla necessità di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP) e i relativi costi e fabbisogni, al fine di attribuire alle Regioni le risorse necessarie per sostenere i nuovi compiti⁵¹. Al di là delle ovvie difficoltà per molte delle Regioni interessate di assicurare l'erogazione delle prestazioni, che la prima parte della Costituzione vorrebbe non essenziali (nel senso di minime, come pure sono state intese da talune Regioni in ambito sanitario), ma effettive e uguali per tutti i cittadini, a prescindere dal luogo di nascita o di residenza⁵², al riguardo il DDL in questione ci mette di fronte a una disposizione la cui illegittimità è, in questo caso, conclamata. Mentre, infatti, l'art. 117, secondo comma della Costituzione attribuisce la determinazione dei LEP, per tutti i diritti sociali e civili, «alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, il DDL prevede una procedura, anche qui accelerata, che si conclude con un dPCM.

Il fatto è che «essendo le risorse disponibili determinate dai vincoli di bilancio (imposti dall'art. 81 della Costituzione), è evidente che la determinazione dei LEP richiederà una valutazione complessiva dei LEP che il Paese è effettivamente in grado di finanziare, valutazione che non può essere fatta materia per materia, perché ci si troverebbe alla fine nella condizione di non potere finanziare i LEP necessari ad assicurare l'esercizio dei diritti civili e sociali nelle materie lasciate per ultime. Tale valutazione spetta al Parlamento come risulta evidente non solo per il dettato dell'art. 117.2 (competenza legislativa esclusiva), ma anche perché spettano al Parlamento le scelte fondamentali sull'allocazione delle risorse pubbliche. Il ricorso al criterio della spesa storica peraltro non risolve il problema, perché la spesa storica riflette le disuguaglianze territoriali nel godimento dei diritti fondamentali che l'art. 117, lett. *m*, mira a superare»⁵³.

La palese violazione del disposto costituzionale, che attenta alla garanzia dei diritti, che devono essere definiti dall'organo rappresentativo della volontà popolare e presidiati dal giudice delle leggi, smaschera definitivamente

⁵¹ Al riguardo, cfr. <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-cosa-insegna-l-esperienza-dei-lea-per-l-autonomia-differenziata>.

⁵² Sul punto, la letteratura è ormai davvero sterminata ma il tema è divenuto improvvisamente di dominio pubblico con la già citata lettera, con la quale quattro componenti del Comitato per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP) hanno deciso di dimettersi.

⁵³ Così, chiaramente, Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo e Alessandro Pajno nella lettera di dimissioni dal CLEP (n. 8).

la narrazione secondo cui “non lavoriamo per il vile interesse: noi lavoriamo unicamente per arricchire gli altri”, segnando peraltro un’ulteriore torsione della forma di governo non più centrata sul Parlamento ma sull’esecutivo e il suo capo... siamo certi che il Presidente del CLEP, il più fiero oppositore dei dPCM al tempo della pandemia – che, si badi, presupponevano comunque una fonte primaria legittimante e, sotto il profilo del fatto, una situazione di “vera” emergenza – non mancherà di segnalare all’attuale Governo la necessità di travasare i risultati del lavoro del Comitato in un DDL, restituendo al Parlamento ciò che la bozza in discussione gli toglie, ovvero il potere di decidere sui diritti che a tutti e sull’intero territorio nazionale devono essere garantiti, in ciò risiedendo la ragione fondante del patto sociale.

Quanto alle risorse con cui far fronte alle nuove funzioni e ai nuovi compiti, ovvero residui fiscali e trasferimenti in base alla spesa storica, valga, innanzitutto, il riferimento alla sentenza n. 275/2016 della Corte costituzionale, la quale sancisce, che deve essere «la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Il che è quanto dire, innanzitutto, che lo Stato, con il suo bilancio, è chiamato a soddisfare i diritti inviolabili dei cittadini qualunque sia il territorio in cui essi vivono e lavorano.

Naturalmente, è appena il caso di osservare, i diritti — tutti i diritti, ivi compresi quelli c.d. di “prima generazione” — costano: e, in questo senso tutti sono soggetti ai limiti e ai condizionamenti che derivano dalla disponibilità di risorse istituzionali, finanziarie, sociali⁵⁴. Tuttavia, è appena il caso di osservare che «il totale delle risorse economiche disponibili per un concreto sistema sociale è rappresentato, ovviamente, da una quantità definita e non illimitata, ma non è affatto un dato la distribuzione di quel totale»⁵⁵. Con la precisazione – che «nei sistemi costituzionali avanzati [...] il problema sta assai meno nel loro totale che non – appunto – nella loro distribuzione tra i vari impieghi»⁵⁶.

Da questo punto di vista, il riferimento alla spesa storica (si va da una spesa pro capite di 19 mila euro in Lombardia, ai 13.700 in Campania) e ai fabbisogni standard⁵⁷, come criteri per la determinazione dei LEP e di ripar-

⁵⁴ Sul punto, per tutti, S. Holmes, C.R. Sunstein (1999), *Il costo dei diritti*, il Mulino, Bologna, 2000.

⁵⁵ Così M. Luciani (2011), “I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni”, in E. Catelani, G. Cerrina Feroni, M.C. Grisolia (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Giapichelli, Torino, p. 14.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Per la determinazione dei LEP, ai sensi dell’art. 1, co. 792 della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio plurienn-

tizione delle risorse, – manifesta in modo incontrovertibile la volontà non di promuovere la coesione sociale e territoriale ma semmai di confermare e aggravare le differenze e i divari, rendendo evidente l'effetto «Robin Hood alla rovescia»⁵⁸ del criterio prospettato.

Con il che si ignora anche il fatto che i diritti sono, non il frutto di concessioni graziose di chi più ha nei confronti di coloro che versano in differenti condizioni economiche e sociali, ma il necessario corredo della cittadinanza e, ancora, che non sono le Regioni o i territori ma i cittadini a pagare le tasse in ragione della loro capacità contributiva e non del luogo di residenza, sicché una norma così concepita finisce per violare, per ciò solo, gli artt. 1, 2, 3 e 53 Cost., a tenore dei quali la solidarietà economica e tributaria opera a livello nazionale, non regionale, garantendo il legame indissolubile fra godimento dei diritti fondamentali e assolvimento dei doveri inderogabili⁵⁹.

Ora, «dicono i sostenitori della nuova legge in itinere che è tutto previsto dalla Carta costituzionale, che da tempo attenderebbe che venisse attuata in quel principio più largamente affermato nelle cinque Regioni autonome. Ed è forse davvero così. Costoro, però, dimenticano, che la Costituzione, prima, durante e dopo, quell'articolo narra dell'eguaglianza autentica fra tutti cittadini e prescrive che sia lo Stato a garantire l'effettiva parità, secondo modi e criteri che non sto qui a elencare. In tanti ancora dimenticano che la bellezza della nostra Costituzione è nell'inscindibile unità tra autonomie e solidarietà, tra libertà individuale e azione sociale, tra ricchezza individuale e ricchezza complessiva, tra singoli territori e unità territoriale. Tra Regioni e nazione. Tra Comuni e Stato, tra pluralismo e compattezza. Dimenticano che al centro di ogni divenire sociale c'è la persona, non l'individuo singolo privo di tutto quel corredo umano che fa l'uomo l'essere speciale che è»⁶⁰.

nale per il triennio 2023-2025) è istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una Cabina di regia alla quale è affidato il compito di effettuare «con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna Regione per l'insieme delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per ciascuna materia e per ciascuna funzione esercitata dallo Stato» (co. 793, lett. *b*) e di individuare «con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard» (co. 793, lett. *c*).

⁵⁸ Cfr. A. Patroni Griffi, *op. cit.*, p. 324.

⁵⁹ Come dimostrato da Holmes e Sunstein nel saggio sopra citato (n. 53), la tutela dei diritti – insomma: la libertà – dipende dalle tasse ed è dunque cruciale, al fine della garanzia dei diritti, la corretta distribuzione delle risorse.

⁶⁰ Così, M. Battaglia, «Autonomia differenziata», cit.

A 75 anni dall'entrata in vigore della Costituzione molti suoi principi sono rimasti, a oggi, ancora in tutto o in parte inattuati. A questi si dovrebbe guardare per mantenere finalmente le promesse costituzionali.

Quanto alle regole palesemente illegittime, introdotte da un legislatore più attento alla congiuntura politica che al rispetto della Costituzione, meglio sarebbe – prima possibile – abrogarle o quantomeno modificarle⁶¹: questa sì sarebbe un'utile e bella revisione.

⁶¹ Al riguardo, oltre all'iniziativa promossa dal Coordinamento democrazia costituzionale, *Modifica dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione, concernente il riconoscimento alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, e dell'art. 117, commi 1, 2 e 3, con l'introduzione di una clausola di supremazia della legge statale, e lo spostamento di alcune materie di potestà legislativa concorrente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato*, <https://www.coordinamentodemocraziacostituzionale.it/raccolta-firme-proposta-di-legge/>, v. recente, l'atto di iniziativa del senatore A. Giorgis *et al.*, “Modifiche agli articoli 116 e 117 della Costituzione, in materia di presupposti, modalità, limiti e termini per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni, nonché di trasferimento di materie dalla legislazione concorrente alla legislazione esclusiva dello Stato” (Atto Senato n. 744 presentato in data 5 giugno 2023).

