

Il principio negoziale nel riparto di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali

di Giovanni Tarli Barbieri

SOMMARIO: 1. Ricordando Francesco Teresi. – 2. Regionalismo differenziato, principio pattizio e prospettive del regionalismo. – 3. Le fonti della disciplina delle intese: la prospettiva di una legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. – 4. Quali Regioni sono destinatarie del conferimento delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»? – 5. Gli attori del processo negoziale: l'iniziativa della Regione interessata; l'apporto consultivo degli enti locali (cenni e rinvio). – 6. *Segue*: lo Stato, in particolare il Presidente del Consiglio (e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie). – 7. Il ruolo del Parlamento. – 8. I contenuti delle intese. – 9. Il principio negoziale in fase di attuazione delle intese: il ruolo dei d.P.C.M. – 10. Il principio negoziale nella fase di revisione delle intese.

1. *Ricordando Francesco Teresi*

«I lavori della Commissione “D’Alema” hanno proceduto senza un programma e un disegno conduttore, senza una bussola di riferimento, senza una visione riformatrice di grande respiro, al di fuori delle logiche contingenti e minute della quotidianità politica: si è andati avanti a mezzo di continui aggiustamenti dei testi via via proposti dai relatori delle singole sottocommissioni a seconda degli umori dei componenti dei due poli e dei compromessi via via raggiunti, salvo poi a ritornare, come è accaduto, a riportare i problemi, su cui era stato raggiunto il compromesso in Commissione, in Parlamento ed arrivare alla fine ad un nulla di fatto»¹.

Questa acuta considerazione del compianto prof. Teresi, riferita a proposte a partire dalle quali è scaturito anche il vigente testo dell'art. 116, comma 3, Cost.², costituisce un monito di grande attualità, chiaramente riferibile anche al dibattito sul regionalismo differenziato nel quale, come si dirà, non mancano certo “logiche contingenti e minute della quotidianità politica”, mentre l'attività emendativa del disegno di legge di attuazione in alcuni casi ha migliorato il testo ma in altri ha contribuito ad accentuare dubbi ed ambiguità; e ciò anche per le diverse sensibilità emerse all'interno della maggioranza su alcuni punti qualificanti del testo.

¹ F. TERESI, *La strategia delle riforme*, Torino, 1998, 259.

² Per tutti, L. GORI, *L'autonomia regionale differenziata a partire dai lavori preparatori della riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2023, n. 1, 59 ss.

2. *Regionalismo differenziato, principio pattizio e prospettive del regionalismo*

Uno degli aspetti fondamentali che emergono dall'art. 116, comma 3, Cost. è dato dalla centralità del principio concertativo, sulla base del quale sono definite le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», in favore della Regione richiedente.

Si tratta di un punto importante che evidenzia un tratto comune con l'esperienza delle Regioni a statuto speciale.

È noto che, con riferimento alle Regioni a statuto speciale, il principio negoziale trova la sua emersione più significativa nei decreti legislativi di attuazione, ma anche negli accordi in materia finanziaria. È stato anzi affermato come la differenza nel rendimento delle diverse Regioni ad autonomia speciale sia passata più dalla capacità di avvalersi di questi strumenti che dalle differenze nell'assetto delle competenze statutarie; in effetti, tali strumenti hanno contribuito, almeno in parte, a una "decostituzionalizzazione" dell'autonomia speciale, ma, al contempo, hanno favorito un consolidamento delle competenze regionali³. In sostanza, come è stato osservato, «è quasi come se al mancato adeguamento degli statuti si sopperisca confidando nell'approvazione di disposizioni di attuazione che, da fonte specifica e circoscritta ad un ambito materiale definito dalla disciplina statutaria, tendono a veicolare il senso della specialità riuscendo ad attualizzare l'originario contenuto degli statuti speciali»⁴.

Vi è da chiedersi se dinamiche analoghe possano animare anche la stagione del regionalismo differenziato, con una "fuga" verso una dimensione bilaterale dei rapporti (in particolare con le Regioni più forti) e, in definitiva, verso un assetto "decostituzionalizzato", attraverso le leggi di approvazione delle intese, successivamente adeguato attraverso una impropria valorizzazione dei d.P.C.M. di cui all'art. 5 del disegno di legge "Calderoli" (A.C. n. 1665) espressione di Commissioni paritetiche.

Occorre chiedersi se un tale modello sia compatibile con l'assetto cooperativo che, pur non senza limiti e contraddizioni, si è affermato nel nostro Paese⁵.

Il punto è colto dalla stessa Conferenza delle Regioni: in documento del dicembre 2022 si afferma che «le Regioni e le Province autonome condividono che la valorizzazione delle autonomie debba conciliarsi con la funzione di coordinamento dello Stato, ed evidenziano l'esigenza di un approccio cooperativo e collaborativo più incisivo e strutturato nell'ambito delle relazioni interistituzionali tra Stato, Regioni e Autonomie locali, dando il massimo sviluppo a patti di col-

³ P. GIANGASPERO, *Il regionalismo delle autonomie speciali: un'introduzione*, in F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, Milano, 2023, 27 ss.

⁴ G. VERDE, *Le trasformazioni dello Stato regionale. Spunti per una ricerca*, Napoli, 2022, 52.

⁵ Da ultimo, M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione innanzi la 1^a Commissione – Affari costituzionali – del Senato della Repubblica – 22 febbraio 2023*, rinvenibile in *www.senato.it*, 2.

laborazione, ed assicurando centralità alle sedi di cooperazione, concertazione e confronto, a partire dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome»⁶.

Rimangono poi tutti gli interrogativi legati ai rapporti tra le Regioni, in una stagione nella quale è cresciuta – ed è un dato positivo – uno spirito di collaborazione tra le stesse, particolarmente evidente nel rafforzamento della Conferenza delle Regioni, della quale da più parti si propone una codificazione⁷.

Il c.d. regionalismo differenziato è quindi una decisiva questione nazionale che coinvolge o dovrebbe coinvolgere l'intero sistema delle autonomie, stante le ricadute di tale processo sulla complessiva architettura istituzionale; e ciò anche a prescindere dalla *vexata quaestio* delle risorse finanziarie e delle connesse ricadute sulla tenuta dei conti pubblici.

In questo senso, spunti interessanti vengono dal disegno di legge Calderoli il quale prevede il coinvolgimento, in particolare, della Conferenza unificata, chiamata a esprimere un parere sullo schema di intesa preliminare entro sessanta giorni dalla sua trasmissione (art. 2, comma 4); come è noto, sulla base di tale parere e degli eventuali indirizzi parlamentari il Presidente del Consiglio o il Ministro degli affari regionali predispone il testo definitivo. Sempre la Conferenza unificata è chiamata ad esprimere pareri, intese, raccomandazioni, secondo quanto previsto in altre disposizioni del disegno di legge (art. 3, commi 2, 5 e 7; 8, comma 2).

Ciò detto, probabilmente una prospettiva di più ampio coinvolgimento dell'intero sistema regionale nell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. sarebbe stata possibile.

Sul punto, in passato era stata richiamata la possibilità per una legge *ex* art. 116, comma 3, di recepire una sorta di accordo tra lo Stato e le Regioni con il quale stabilire i capisaldi della disciplina della differenziazione ed eventualmente anche i limiti «allo scopo precipuo di riorganizzare la distribuzione delle competenze nelle materie previste, secondo un disegno più razionale e veramente improntato al principio di sussidiarietà». In tal modo, sarebbe stato possibile evitare intese eccessivamente diversificate e sbilanciate tra le diverse Regioni⁸ e delineare un percorso condiviso e magari progressivo e sperimentale all'autonomia differenziata.

⁶ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Articolo 116, comma III, della Costituzione*, rinvenibile in www.regioni.it, 3.

⁷ Il 6 dicembre 2022 è stata sottoscritta tra tutte le Regioni un'intesa, ai sensi dell'art. 117, comma 8, Cost., per accelerare il processo di istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

⁸ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, n. 1, 168.

3. *Le fonti della disciplina delle intese: la prospettiva di una legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost.*

L'art. 116, comma 3, Cost. codifica il principio pattizio ma lo declina in termini decisamente laconici, limitandosi a perimetrarne, in termini generali, l'oggetto, e, sul piano procedurale, a prevedere l'iniziativa della Regione, sentiti gli enti locali, e a individuare la fonte di recepimento dell'intesa (legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti in entrambe le Camere).

Si è molto discusso dell'opportunità di una legge ordinaria attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. Come è noto, le opinioni in dottrina sono diverse⁹.

Certo, dal "precedente" costituito dallo schema di disegno di legge elaborato dal secondo Governo Prodi si possono ricavare argomenti a favore di questa possibilità¹⁰, anche perché i contenuti dell'art. 1, comma 571, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014)¹¹ appaiono di scarsa utilità.

Nella relazione alla proposta di legge "Calderoli" si legge che «la soluzione di una legge generale di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, pur non essendo prevista espressamente dalla Costituzione, persegue più facilmente due obiettivi primari: un più ordinato e coordinato processo di attuazione; un più ampio coinvolgimento delle Camere»¹², in linea con i contenuti della relazione della Commissione Caravita, istituita nella XVII legislatura¹³ e con la Corte dei conti la quale in un'audizione presso la Commissione presso la Commissione di studio sull'autonomia differenziata della Presidenza del Consiglio nel giugno 2021 affermava che una legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. avrebbe potuto «tracciare un percorso condiviso» per le intese

⁹ Un quadro sintetico delle diverse posizioni è rinvenibile in M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it, 2019, n. 6, 11 e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

¹⁰ In effetti la relazione illustrativa allo schema di disegno di legge si sofferma sull'assenza nell'art. 116, comma 3, di indicazioni circa l'iniziativa regionale, l'acquisizione del parere degli enti locali, la formazione dell'intesa fra lo Stato e la Regione, nonché circa i rapporti fra l'intesa e la legge e fra queste ed i principi del federalismo fiscale e finanziario di cui alla legge statale di attuazione dell'art. 119 Cost.: il testo del disegno di legge e della relazione illustrativa è rinvenibile in www.astrid-online.it.

¹¹ Come è noto, tale disposizione si limita a prevedere che «anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento».

¹² Senato della Repubblica, XIX legislatura, Disegno di legge n. 615, «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», *Relazione*, 4.

¹³ Il testo della *Relazione del Gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato* è rinvenibile in www.affariregionali.it, 2-3.

e fornire indicazioni utili a delimitare la possibile area della devoluzione delle materie¹⁴.

Per queste ragioni l'opportunità di una legge quadro è stata auspicata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione¹⁵ e anche dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome che in un documento dell'ottobre 2018 già auspicava «un percorso procedurale e uno strumento per tutte le Regioni» richiedenti l'autonomia differenziata¹⁶.

Si può aggiungere anche l'esigenza di impedire che anche sul piano procedurale si producano discriminazioni in base al colore politico del governo della Regione interessata alla trattativa «ossia che le stesse regole procedurali diventino oggetto di negoziazione politica»¹⁷.

Certo, come affermato nella relazione della Commissione Caravita nella relazione della Corte dei conti, l'intervento del legislatore in materia non può prescindere dal fatto che l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. prelude all'adozione di una fonte rinforzata e che, con riferimento alla disciplina del procedimento legislativo, sussiste una riserva di competenza in favore dei regolamenti parlamentari (da ultimo, Corte costituzionale 5 ottobre 2022, n. 237). Così, la legge quadro può (salvo quanto si dirà più oltre) certamente ospitare contenuti allo scopo di colmare le lacune della disposizione costituzionale, ma è quantomeno dubbio che possa porre principi vincolanti i contenuti dell'intesa¹⁸.

¹⁴ Corte dei conti, sezione delle autonomie, *Audizione sull'attuazione dell'autonomia differenziata*, 4 giugno 2021, in www.corteconti.it, 8.

¹⁵ Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. Documento conclusivo approvato, 12 luglio 2022, rinvenibile in www.parlamento.it, 179 ss.

¹⁶ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo* in www.regioni.it, 2.

¹⁷ A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in www.federalismi.it, 2020, n. 5, 84-85; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in www.rivistaaic.it, 2019, n. 4, 264.

¹⁸ Questi, al più, potranno costituire punti di riferimento per il Governo, ma non tali da viziare l'intesa e la legge di recepimento della stessa; non si condivide perciò la tesi dell'incostituzionalità della legge quadro in questa parte: così, invece, A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in www.rivistaaic.it, 2020, n. 4, 330 ss.; secondo O. CHESSA, *In tema di "autonomia differenziata": sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in *Astrid rassegna*, n. 5/2023 (www.astrid-online.it), una legge di attuazione sarebbe inutile o incostituzionale.

4. *Quali Regioni sono destinatarie del conferimento delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»?*

Dall'art. 116, comma 3, Cost., si deduce che sono le Regioni a statuto ordinario a poter esercitare l'iniziativa finalizzata alla stipula delle intese *ex art. 116, comma 3, Cost.*

Depone in questo senso il riferimento, contenuto nello stesso art. 116, comma 3, alle "altre" Regioni: "altre" rispetto alle Regioni a statuto speciale, richiamate nei primi due commi.

Occorre però chiedersi se tutte le Regioni a statuto ordinario possano accedere all'autonomia differenziata.

Sul punto, il disegno di legge Calderoli prevede (art. 2, comma 1) che «ai fini dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie tiene conto del quadro finanziario della Regione».

Tale disposizione appare insieme insufficiente e ambigua: l'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» non sembra riferibile a Regioni in situazioni di gravissima criticità finanziarie; infatti, il riferimento ai principi di cui all'art. 119 Cost., contenuto nell'art. 116, comma 3, porta a ritenere che le richieste delle Regioni in ambito finanziario debbano essere in armonia con «i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; di conseguenza occorre garantire sia che sussista la "copertura" finanziaria delle nuove funzioni, sia che la finanza regionale abbia un bilancio in equilibrio attraverso la predisposizione di coperture adeguate¹⁹. In questo senso, la previsione contenuta nel disegno di legge "Calderoli" appare inadeguata e non chiara laddove non si capisce quale sia la latitudine del "tenere conto" del quadro finanziario della Regione.

Vi è poi il problema dell'estensione dell'art. 116, comma 3, Cost. anche alle Regioni a statuto speciale.

Sul punto, come è noto, la dottrina è divisa²⁰ e altre relazioni presentate in questo convegno mi esentano dal ricostruire analiticamente il dibattito²¹.

Il secondo comma dell'art. 11 del disegno di legge Calderoli ammette testualmente l'applicabilità delle disposizioni della legge (e quindi dell'art. 116,

¹⁹ S. MANGIAMELLI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, 667. Cfr. anche, per tutti, G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Associazione italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018 – La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Napoli, 2019, 287 ss.

²⁰ Un efficace sintesi delle diverse posizioni è rinvenibile in 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, 52 ss.

²¹ Si rinvia, sul punto, alla relazione di Lorenzo Saltari.

comma 3, Cost.) «anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano», in forza dell'art. 10 della l. cost. 3/2001, ovvero in forza della clausola di equiparazione (o di maggior favore) operante fino all'adeguamento/revisione degli statuti speciali.

A prescindere da ogni altra considerazione, tale estensione rischia quantomeno:

a) di appiattare la distinzione tra “specialità” e attuazione dell'art. 116, comma 3, che invece deve essere tenuta ferma²², la specialità essendo attribuita caso per caso a singole realtà regionali dall'art. 116, comma 1, Cost., connotato da tassatività e dal carattere chiuso dell'elencazione²³;

b) di alimentare una concezione dell'autonomia differenziata quale improprio “surrogato di specialità (cfr. par. 8);

c) di posticipare un'organica revisione degli statuti speciali, necessaria dopo oltre venti anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; la loro vetustà ha infatti favorito l'appiattimento delle competenze legislative delle Regioni ad autonomia differenziata su quelle ordinarie, in forza del richiamato art. 10 della l. cost. 3/2001, ed anche in materia finanziaria, in cui sono riscontrabili le maggiori differenze con le Regioni a statuto ordinario, sussistono non pochi fattori di incertezza²⁴. Inoltre, una revisione organica degli statuti speciali sarebbe utile anche nella prospettiva dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., per non dare luogo a un assetto confuso nel quale le Regioni “specializzate” finiscano per assumere forme di autonomia più intense rispetto a quelle riconosciute alle Regioni ad autonomia particolare.

5. *Gli attori del processo negoziale: l'iniziativa della Regione interessata; l'apporto consultivo degli enti locali (cenni e rinvio)*

Con riferimento all'iniziativa della Regione, non si affronteranno compiutamente in questa sede le problematiche interpretative relative alla natura dell'iniziativa della Regione, che per alcuni costituirebbe una deroga all'art. 71 Cost.²⁵, per altri invece sarebbe assimilabile a una iniziativa del procedimento.

Il disegno di legge Calderoli opta chiaramente per la seconda soluzione, in

²² Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Profili della differenziazione regionale*, in *Le Regioni*, 2023, 63 ss.

²³ Per tutti, P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, 2012, 133 ss.

²⁴ Da ultimo, G. VERDE, *Le trasformazioni*, cit., 52 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

²⁵ In questo senso, S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, 2020, 111. Da ultimo, O. CHESSA, *In tema*, cit.

linea con i testi della “parte generale” delle intese del 2019 dai quali sembrava ricavarsi, almeno indirettamente, che sarebbe stato il Governo il titolare della presentazione delle proposte di legge²⁶.

Forse un sostegno della tesi secondo la quale l’iniziativa regionale non è da assimilare a una iniziativa legislativa ex art. 71 Cost. può venire dall’art. 133, comma 1 Cost. che, con riferimento al mutamento delle circoscrizioni provinciali e alla istituzione di nuove Province, allude a una iniziativa dei Comuni. Quest’ultima però, ad avviso della dottrina maggioritaria, in linea con la prassi normativa²⁷, non è assimilata a una iniziativa legislativa, bensì a una iniziativa, per così dire, procedimentale.

L’attuazione del regionalismo differenziato può impattare in modo decisivo sulle autonomie locali e alimentare fenomeni ulteriori di “centralismo regionale” o quantomeno nuove conflittualità tra gli enti territoriali.

Come è noto, l’art. 116, comma 3, Cost. allude alla necessità che nella procedura di definizione delle intese siano sentiti gli enti locali.

Rinviando alla relazione di Roberto Di Maria, in questa sede ci si può limitare ad osservare che: a) gli enti locali sono innanzitutto gli enti territoriali di cui all’art. 114, comma 1, Cost.; b) quanto alle modalità di consultazione, non può essere omesso il Consiglio delle autonomie locali «quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali» (art. 123, comma 4, Cost.); c) il disegno di legge Calderoli prevede un doppio coinvolgimento degli enti locali: in prima battuta sull’atto di iniziativa deliberato dalla Regione interessata (art. 2, comma 1) e in sede di approvazione dello schema di intesa definitivo (comma 5); si tratta di una scelta criticabile, giacché, mentre il primo parere si situa nella fase di avvio della procedura, quando ancora non sono noti gli orientamenti del Governo nazionale²⁸, il secondo si situa nella fase terminale, in presenza di uno schema di intesa ormai definitivo e quindi in pratica insuscettibile di ulteriori modifiche. Sarebbe allora importante che la consultazione degli enti locali avvenisse anche e soprattutto sullo schema di intesa preliminare, mentre quella sullo schema definitivo potrebbe essere attivata solo nel caso di modifiche sostanziali al testo.

²⁶ I testi, infatti, nel preambolo, interpretano l’iniziativa della Regione come riferita al procedimento; anche le pre-intese, riferendosi opinabilmente all’art. 8, comma 3, Cost., facevano propria la stessa soluzione.

²⁷ Si veda l’istituzione della Provincia di Isernia con la legge 2 febbraio 1970, n. 20, derivante da una iniziativa parlamentare, e la successiva istituzione di nuove Province con decreti legislativi autorizzati dalla legge 8 giugno 1990, n. 142.

²⁸ Anche se esso può avere il significato di attestare il consenso degli enti locali all’atto di iniziativa della Regione.

6. Segue: *lo Stato, in particolare il Presidente del Consiglio (e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie)*

Secondo quanto previsto dal disegno di legge Calderoli, l'attore principale del procedimento di definizione delle intese è dato dal Presidente del Consiglio, talvolta insieme o in alternativa al Ministro per gli affari regionali e le autonomie.

Infatti: a) il Presidente del Consiglio e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie ricevono l'atto di iniziativa regionale relativo alla richiesta di attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.; b) costoro avviano il negoziato con la Regione richiedente ai fini dell'approvazione dell'intesa, tenendo conto del quadro finanziario della Regione; c) il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, da lui delegato, informa le Camere e la Conferenza Stato-Regioni dell'atto di iniziativa; d) il Presidente del Consiglio, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie (o, in questo caso, anche dei Ministri competenti per materia), può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa; e) il Presidente del Consiglio, valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo parlamentari e comunque una volta decorso il termine di novanta giorni, predispose lo schema di intesa definitivo al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario; f) infine il Presidente del Consiglio dei ministri, ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo parlamentari, riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata.

Viceversa, il Consiglio dei Ministri interviene solo per approvare lo schema di intesa preliminare (art. 2, comma 3, disegno di legge Calderoli) e quello definitivo (comma 5). L'intesa definitiva è poi sottoscritta dal Presidente del Consiglio.

L'insieme di queste previsioni è interessante anche nell'ottica dell'evoluzione e degli sviluppi della forma di governo nel nostro Paese, con la crescente valorizzazione del principio monocratico all'interno dell'Esecutivo, anche per assecondare le esigenze di una "governance multilivello"²⁹.

Tale evoluzione non appare di per sé contraria alla Costituzione i cui artt. 92 e 95 Cost., anche per ragioni storiche³⁰, appaiono connotati da elasticità e comunque non brillano per chiarezza, allineando, senza chiarirne i rapporti, il principio monocratico, quello collegiale e, infine, la responsabilità ministeriale.

²⁹ A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, tomo 2, Roma-Bari, 2020, 1179.

³⁰ Sulle quali, per tutti, G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quad. cost.*, 1981, 33 ss.; A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Torino, 1997, 73 ss.

D'altra parte, la stessa legge 23 agosto 1988, n. 400 rifiuta una concezione "assolutista" della collegialità propria del Consiglio dei Ministri, cui anzi non è riconosciuto un ruolo di elaborazione dell'indirizzo politico governativo, attribuendo al Presidente del Consiglio alcune prerogative fondamentali al riguardo³¹.

Ciò detto, però, il disegno di legge Calderoli appare comunque almeno in un punto eccessivamente sbilanciato in favore del principio monocratico: la decisione di non conformarsi, in tutto o in parte, agli atti di indirizzo di indirizzo parlamentare, ai sensi dell'art. 2, comma 5, è rimessa al Presidente del Consiglio, mentre, a parere di chi scrive, sarebbe stato opportuno un coinvolgimento del Consiglio dei Ministri, in quanto organo chiamato a determinare la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa (art. 2, comma 1, l. n. 400/1988).

7. *Il ruolo del Parlamento*

A fronte della valorizzazione del Governo (e più ancora del *tandem* Presidente del Consiglio/Ministro per gli affari regionali e le autonomie) nella definizione delle intese, un nodo problematico, assai discusso in dottrina, è dato dal ruolo del Parlamento, che non può essere degradato a una funzione, più o meno automatica, di ratifica di scelte compiute altrove³².

La portata potenzialmente decostituzionalizzante della legge di approvazione dell'intesa³³, il fatto che il Parlamento si privi di quote di potere legislativo in favore delle Regioni richiedenti, il carattere di fonte atipica e rinforzata della legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost., la quale fa sì che le regole da essa poste abbiano una capacità di resistenza all'abrogazione da parte di leggi ordinarie successive, sono fattori che depongono verso un coinvolgimento forte delle Camere³⁴. A ciò si aggiunge, ovviamente, il fatto che il Parlamento è *«portatore*

³¹ M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministri)*, in *Riv. trim. dir. amm.*, 2016, 253 ss.

³² Per tutti, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 23 ss., e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

³³ Stante la deroga al riparto costituzionale delle competenze legislative: A. STERPA, *Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del "regionalismo differenziato"*, in *Italian Papers on Federalism*, 2023, n. 1, 64.

³⁴ Sul punto, da ultimo, Astrid, paper 93, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *www.astrid-online.it*, 17 ss. Appare quindi del tutto condivisibile il rilievo secondo il quale il regionalismo differenziato «è tutt'altro che un risultato costituzionalmente obbligato; si tratta, piuttosto, di un obiettivo tendenziale, il cui perseguimento non solo è affidato alla capacità delle singole Regioni di concordare con il Governo le forme e le condizioni della differenziazione, ma anche – e soprattutto – è lasciato alla libera dinamica delle forze politiche parlamentari»: M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, 156.

dell'interesse nazionale nelle sue diverse articolazioni, politiche e territoriali» ed è chiamato a valutare tutte le implicazioni del riconoscimento delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», visto che l'attivazione del regionalismo differenziato costituisce una attuazione solo facoltizzante della Costituzione³⁵.

Sul punto, il mero riferimento nell'art. 2, comma 4, ad atti di indirizzo, che era apparso troppo debole, è stato integrato a seguito dell'approvazione di un emendamento nel corso dell'esame presso la 1^a Commissione permanente del Senato, con la previsione secondo la quale «il Presidente del Consiglio dei ministri, ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo di cui al comma 4, riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata» (comma 5). Tale previsione sicuramente rafforza l'efficacia delle prerogative parlamentari, in linea con quanto previsto da leggi precedenti³⁶.

Il disegno di legge Calderoli non impedisce che le Camere, nella loro autonomia, prima dell'esame e della deliberazione finale in aula, coinvolgano nell'esercizio di un'attività istruttoria tutte le Commissioni competenti per materia. In tal modo, il Parlamento sarebbe in condizione di valutare compiutamente gli schemi di intesa «evidenziando i singoli elementi di criticità o di difformità rispetto all'indirizzo politico-parlamentare maggioritario, così da orientare in dettaglio ed efficacemente la finale negoziazione delle singole parti dell'intesa che il Governo sarebbe chiamato a realizzare»³⁷.

In tal modo, sarebbe possibile recuperare un ruolo anche alla Commissione parlamentare per le questioni regionali e alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. In particolare, colpisce il fatto che il testo non menzioni mai la prima, nonostante che il suo regolamento interno, nelle more dell'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001, attribuisca ad essa funzioni di consultazione e di interlocuzione con la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni, della Conferenza delle Regioni, dell'Anci e dell'Upi e dei rappresentanti degli enti territoriali.

Rimane da comprendere se il Parlamento possa procedere all'approvazione di emendamenti in sede di approvazione del disegno di legge.

³⁵ Per tutti, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 9.

³⁶ In questo senso, si può evocare l'art. 2, comma 4, della legge 5 maggio 2009, n. 42 il quale prevedeva l'obbligo per il Governo di rendere comunicazioni alle Camere nel caso in cui non intendesse conformarsi al parere parlamentare.

³⁷ Un tale processo, tuttavia, richiede necessariamente interventi correttivi dei regolamenti parlamentari, al momento non in grado di assicurare un adeguato ruolo delle Camere nel procedimento delineato dal disegno di legge Calderoli: Astrid, paper 93, cit., 21. Si è altresì evocata la procedura di approvazione con legge statale degli statuti ordinari prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 che consentì al Parlamento una forte capacità di condizionarne i contenuti: così, ad esempio, Bertolissi nell'ambito di una audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 1° aprile 2019, res. sten., 33.

La tesi favorevole all'emendabilità del disegno di legge, se appare maggiormente rispettosa delle prerogative del Parlamento, deve fare i conti con l'esigenza di rispettare il principio bilaterale nella determinazione del contenuto della differenziazione. Qualora infatti in sede di approvazione finale della legge si ritenga possibile l'approvazione di emendamenti, occorrerebbe delineare una procedura per allineare i contenuti dell'intesa (attraverso una sua revisione o adeguamento), al fine di renderla conforme al contenuto della legge, ovvero di rendere quest'ultima conforme alla prima, attraverso una successiva votazione a maggioranza assoluta dei componenti dopo la revisione dell'intesa³⁸.

Depone nel senso dell'inemendabilità del disegno di legge di approvazione dell'intesa l'art. 2, comma 6, ai sensi del quale esso dovrebbe recare in allegato il testo dell'intesa stessa.

In tal modo, è da presumere che si applichi alle leggi in questione la disciplina prevista per l'approvazione delle leggi di ratifica ed esecuzione dei trattati internazionali attraverso l'ordine di esecuzione che in questo caso mortificherebbe il ruolo del Parlamento. Viceversa, come è stato esattamente osservato, in materia di regolazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni acattoliche il testo dell'intesa è "tradotto" nel disegno di legge di approvazione che quindi è approvato dalle Camere articolo per articolo e con votazione finale, con la possibilità di introdurre emendamenti che tocchino parti prive di corrispondenza nell'intesa e senza alternarne la sostanza³⁹.

Quest'ultima soluzione appare preferibile. Pur nella consapevolezza delle differenze tra le due fattispecie (regionalismo differenziato/rapporti con le confessioni acattoliche) la procedura in questione appare in linea con la tesi secondo la quale la legge è chiamata a tradurre l'intesa in una fonte del diritto⁴⁰, cui debbono essere riferiti tutti gli effetti normativi. Per cui, come è stato giustamente affermato, «nell'art. 116 Cost. l'intesa è parte di un procedimento sulla produzione normativa, nel quale le norme giuridiche vere e proprie derivano dalla legge, quale unica fonte del diritto abilitata a innovare l'ordinamento giuridico, sia pure previa intesa tra lo Stato e le regioni»⁴¹.

³⁸ 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, 6.

³⁹ Sul punto, per tutti, C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il principio pattizio*, Bologna, 1988, 168 ss.; P. LILLO, *L'adattamento dell'ordinamento interno al "diritto pattizio"*, Milano, 1992, 310 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁴⁰ 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, 57.

⁴¹ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 164.

8. *I contenuti delle intese*

L'oggetto dell'attribuzione alle Regioni è individuato dall'art. 116, comma 3, Cost. in «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)».

In questo senso, l'art. 2, comma 2, del disegno di legge Calderoli individua l'oggetto dell'intesa in «una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni».

Il riferimento alle funzioni, derivante da un emendamento approvato nel corso dell'esame presso la 1^a Commissione permanente del Senato, attenua ma non risolve del tutto i dubbi derivanti dal fatto che oggetto dell'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., non sono “materie” bensì «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie» indicate dalla disposizione costituzionale⁴².

La richiesta deve quindi individuare esattamente le funzioni e i compiti di cui si chiede l'attribuzione; e ciò in quanto oggetto dell'attribuzione sono «specifiche funzioni e compiti legislativi e amministrativi compresi tra quelli che, nell'ambito di ciascuna delle materie considerate, tuttora rientrano nella competenza dello Stato ai sensi degli art. 117 e 118 della Costituzione e (per l'art. 118) delle relative leggi di attuazione». La richiesta deve in conseguenza «indicare le ragioni obiettive per le quali la Regione interessata ritiene di potere meglio gestire quelle funzioni e quei compiti, nell'interesse dei propri cittadini e senza lesione dei più generali interessi della Repubblica»⁴³.

In questo senso, non si possono non evidenziare le perplessità derivanti dal tentativo delle Regioni Veneto e Lombardia di utilizzare l'art. 116, comma 3, Cost. come una sorta di improprio surrogato di specialità, richiedendo nelle bozze di intesa del 2019 nuove forme di autonomia rispettivamente in ventitré (Veneto) e venti materie (Lombardia)⁴⁴.

Ciò detto, nell'art. 2 vi sono ulteriori punti critici.

⁴² Peraltro, in una intervista al *Corriere della Sera* del 28 ottobre 2022 lo stesso Ministro Calderoli sembrava preferire un percorso di «work in progress: acquisisco alcune competenze, verifico il funzionamento, capisco gli aggiustamenti anche finanziari».

⁴³ Astrid, paper 93, cit., 14. Nello stesso senso, Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, 6 giugno 2023, in *www.senato.it*, 4, e Banca d'Italia, *Disegno di legge AS 615 “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”* (memoria presentata alla Commissione permanente del Senato della Repubblica), in *www.senato.it*, 10 e nt. 12.

⁴⁴ Per tutti, L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, 2021, 89 ss.

Così, la previsione in forza della quale il negoziato tra il Governo e la Regione interessata «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», se, da un lato, è espressiva del rilievo rivestito dalle “materie LEP”⁴⁵, dall'altro, sembra ammettere che per le materie “non LEP” vi possa essere anche un negoziato globale; tale eventualità però tradirebbe la *ratio* dell'art. 116, comma 3, Cost., che richiede un confronto specifico e puntuale su ciascun ambito materiale oggetto di possibile attribuzione alla Regione.

Un emendamento introdotto nel corso dell'esame presso la 1^a Commissione permanente del Senato ha consentito al Presidente del Consiglio, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali o dei Ministri competenti, di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie tra quelle individuate dalla Regione nell'atto di iniziativa.

Sul punto, suscita qualche dubbio il fatto che la disposizione limiti questa possibilità «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie». Al di là dell'ambigua formulazione della disposizione nella parte in cui si riferisce all'“indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie”, dall'art. 116, comma 3, Cost. non sembra evincersi un obbligo per il Governo di avviare un negoziato delimitato nel suo perimetro da una iniziativa unilaterale della Regione.

E ciò anche perché le materie e le funzioni non sono “tutte eguali”, perché, come è noto, lo spessore degli interessi unitari per alcune di esse è particolarmente intenso⁴⁶.

⁴⁵ La previa determinazione dei LEP costituisce un vincolo per le intese declinate in termini diversi nell'art. 1, comma 2, e nell'art. 4, comma 1: infatti, ai sensi della prima disposizione la determinazione dei LEP è condizione per l'attribuzione delle funzioni, mentre, secondo quanto previsto dalla seconda, essa condiziona il trasferimento delle stesse, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie. Al di là della non perfetta simmetria tra le due disposizioni, ben potendosi affermare che l'attribuzione precede il trasferimento delle funzioni, rimane assai dubbio che, in assenza della determinazione dei LEP, si possa immaginare perfino trattative finalizzate alla definizione di un'intesa, mancando essenziali punti di riferimento.

⁴⁶ Il gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato istituito nel 2021 e coordinato da Beniamino Caravita, nella relazione conclusiva riteneva opportuno espungere dall'attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia la materia dell'istruzione «il cui trasferimento porrebbe problemi politici, sindacali, finanziari, tributari quasi insormontabili, con un quasi sicuro aumento dei costi di sistema sia per le Regioni destinatarie del trasferimento, sia per lo Stato»: *Relazione*, cit., 19. L'Ufficio parlamentare di bilancio ha poi avanzato perplessità sul trasferimento alle Regioni di competenze in alcune materie “strategiche”, quali porti e aeroporti o le grandi reti di trasporto (*DDL n. 615, 62 e 273 sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario. Risposta dell'Ufficio parlamentare di bilancio alla richiesta di approfondimenti*, in www.senato.it, 25). Infine, con riferimento alla tutela della salute, è sufficiente ricordare quanto Mor ebbe ad affermare in seno alla Commissione parlamentare per le questioni regionali con riferimento alla tutela della salute: «Sembra, infatti, che in particolare l'ordinamento del servizio sanitario nazionale sia qualcosa di completamente diverso rispetto all'amministrazione in altri settori, e il non prenderne atto in costi-

Un'interpretazione che renda l'art. 116, comma 3, Cost. coerente con i principi costituzionali, e quindi superi dubbi che pure sono stati posti⁴⁷, è possibile. Sembra cioè condivisibile la tesi secondo la quale tale disposizione riguarda «ipotesi molto precise non solo perché si riferisce a situazioni particolari, che giustificano dunque particolari condizioni di autonomia» ed è riferita innanzitutto a «ulteriori forme e condizioni particolari» aventi ad oggetto anche l'esercizio della funzione legislativa⁴⁸, perché, se l'obiettivo della maggiore autonomia è solo o principalmente il conseguimento di nuove funzioni amministrative, una seria attuazione dell'art. 118 Cost., riferita a tutte le Regioni, nella sua flessibilità, potrebbe rispondere almeno ad alcune delle esigenze veicolabili attraverso le richieste di maggiore autonomia⁴⁹; viceversa un mero trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni, ex art. 116, comma 3, Cost., determinerebbe una sorta di “cristallizzazione” opposta alla *ratio* dell'art. 118.

9. *Il principio negoziale in fase di attuazione delle intese: il ruolo dei d.P.C.M.*

La *ratio* dell'art. 116, comma 3, Cost. impone che le intese contengano la disciplina esaustiva delle materie trasferite, non essendo possibile il trasferimento della disciplina al Governo né attraverso lo strumento della delega né, a maggior ragione, attraverso atti sub-legislativi.

Viceversa, dalla “parte generale” delle tre intese del 2019 traspariva un ruolo decisivo affidato a successivi d.P.C.M., atti di incerta qualificazione, ma certo privi di forza di legge⁵⁰.

Il disegno di legge “Calderoli” non ripropone testualmente le previsioni delle bozze di intese precedenti; tuttavia prevede che «l'intesa di cui all'articolo 2 stabilisce i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», che sono determinati, su proposta di Commissioni paritetiche, con d.P.C.M. (art. 5, comma 1), sulla cui natura il disegno di legge Calderoli non fornisce alcuna indicazione.

tuzione potrebbe avere una ricaduta deleteria»: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XIII legislatura, 15 giugno 1999, cit., res. sten., 5.

⁴⁷ Si pensi alla critica di Leopoldo Elia che vedeva in tale disposizione una deroga al principio della rigidità costituzionale: L. ELIA, *Prefazione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, 18.

⁴⁸ Per tutti, G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 630; *Contra*, Astrid, paper 93, cit., 4 e 15.

⁴⁹ M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, in *Astrid rassegna*, n. 10/2019 (www.astrid-online.it), 19 ss.

⁵⁰ Per tutti, R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, in www.forumcostituzionale.it, 16 marzo 2019, 2 ss.

Rispetto al testo originario, l'art. 5, comma 1, emendato nel corso dell'esame presso la 1^a Commissione permanente del Senato, appare migliorato laddove impone che l'intesa fissi quantomeno i "criteri" per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

Si tratta di una previsione condivisibile, in quanto, come è stato giustamente affermato, le intese debbono recare «un adeguato dettaglio delle funzioni richieste», riportando «una quantificazione attenta delle correlate risorse» che quindi «deve essere nel momento della valutazione da parte del Parlamento»⁵¹. Le Camere dovranno quindi verificare con attenzione la "sufficienza" dei contenuti delle intese, onde evitare, ancora una volta, un'espansione impropria di fenomeni anomali di delegificazione che non possono essere giustificabili alla luce di un parallelismo con quanto previsto nella legge "Bassanini 1", che prevedeva un ricorso a d.P.C.M. allo scopo di provvedere «alla puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire, alla loro ripartizione tra le regioni e tra regioni ed enti locali ed ai conseguenti trasferimenti» (art. 7, comma 1, legge 15 marzo 1997, n. 59)⁵². Da un lato, infatti, tali anomale delegificazioni erano state criticate da una attenta dottrina la quale aveva criticato il fatto che si trattasse di conferimenti in bianco al Presidente del Consiglio in deroga alla l. n. 400/1988⁵³; dall'altro, il ruolo dei d.P.C.M. negli schemi di intesa nel disegno di legge Calderoli appare più delicato, essendo questi riferiti, al culmine di un processo di negoziazione, a regimi particolari per singole Regioni.

10. *Il principio negoziale nella fase di revisione delle intese*

Il principio pattizio trova attuazione anche con riferimento alla fase di revisione delle intese, cui ha riguardo l'art. 7 del disegno di legge Calderoli.

Da più parti era stata sottolineata l'opportunità che nelle intese fossero inserite clausole volte, da un lato, a limitarne la durata nel tempo⁵⁴ e, dall'altro, a individuare procedimenti di verifica dell'attuazione delle stesse che consentissero, dopo un certo termine, a seconda dei casi, il rinnovo, la riforma ovvero la cessazione di efficacia. Queste previsioni sono considerate da alcuni addirittura costituzionalmente necessarie, stante la «spettanza allo Stato delle materie devol-

⁵¹ Così, A. Zanardi, nell'ambito dell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, res. sten., res. sten., 3. Sul punto, per tutti, A. D'ATENA, *A proposito*, cit., 325 ss.

⁵² Cfr. anche l'art. 7, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

⁵³ P. CIARLO, *Il parlamento e le fonti normative*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *La riforma costituzionale*. Atti del Convegno. Roma, 6-7 Novembre 1998, Padova, 1998, 273 ss.

⁵⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., 11.

vibili ex art. 116, 3° co., almeno nella parte di esse che l'art. 117 attribuisce alla competenza statale, cioè per i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente e per le tre materie di competenza legislativa esclusiva statale⁵⁵, e stante il rischio di rendere di fatto «irreversibile il processo in atto, posto che nei termini attuali una modifica delle intese sarebbe prefigurabile soltanto in presenza di un nuovo accordo Stato-Regione, volto a rivedere il complesso delle materie in un'ottica di (eventuale) riduzione dell'autonomia differenziata»⁵⁶.

L'art. 7 prevede diverse fattispecie che non appaiono però ben coordinate tra loro, fermo restando che esse potrebbero essere ben derogate dalle leggi di approvazione delle intese.

Il primo comma prevede che le intese fissino la loro durata, comunque non superiore a dieci anni. Ai sensi del comma 2, alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salva diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza.

Ciò detto, però, dai primi due commi dell'art. 7 emergono più interrogativi che punti fermi.

Un punto fermo viene dal comma 2 dal quale si comprende che, se non vi è diversa volontà dello Stato o della Regione, l'intesa, alla scadenza del termine di durata, si intende rinnovata per un eguale periodo.

Ma *quid iuris* nel caso in cui una diversa volontà sia manifestata?

Sul punto, essa può essere diretta o a modifiche o alla cessazione di efficacia dell'intesa.

Con riferimento all'eventualità di modifiche trova applicazione il comma 1, secondo periodo, ai sensi del quale trovano applicazione le modalità previste dall'art. 2, sebbene in questo caso si ammetta anche l'iniziativa dello Stato (e quindi, sembra di capire, del Governo) «anche sulla base di atti di indirizzo adottati dalle Camere secondo i rispettivi regolamenti». Sul punto è da chiedersi se tale previsione, che in sé appare comprensibile, sia compatibile con il parallelismo delle forme, per cui, trattandosi di una modificazione alla legge di esecuzione di una intesa previgente, dovrebbe essere ripercorso lo stesso procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

È da presumere (ma il testo non contiene previsioni esplicite al riguardo) che l'intesa continui a rimanere in vigore nonostante la volontà di non rinnovarla fino all'entrata in vigore della legge recante modifiche all'intesa originaria.

Con riferimento alla cessazione di efficacia, trova applicazione il comma 1, terzo periodo. Ai sensi di tale disposizione, «l'intesa prevede inoltre i casi, i tempi e le modalità con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere».

⁵⁵ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 37.

⁵⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., 10.

Con riferimento a tale fattispecie, non si capisce, in particolare, se la cessazione dell'efficacia sia una mera eventualità, rimessa all'intesa, chiamata a prevederne casi, modalità e tempi (ma in questo caso sarebbe quantomeno depotenziata la previsione della durata)⁵⁷ ovvero se la previsione in questione sia riferita a una sorta di recesso "anticipato"⁵⁸, attivabile cioè prima della scadenza del termine di durata dell'intesa⁵⁹.

In ogni caso, nulla è detto con riferimento alla sorte degli atti adottati in attuazione dell'intesa, a cominciare dalle leggi regionali adottate nell'ambito delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ex art. 116, comma 3, Cost. Su questo punto essenziale, è da presumere che interverranno disposizioni *ad hoc* nelle intese.

Infine, stante la lettera di tale disposizione, la cessazione di efficacia è deliberata con legge a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, sembra di capire prescindendo da un'intesa tra lo Stato e la Regione. Tale previsione pone un problema di coordinamento con i contenuti dell'art. 116, comma 3, Cost.; in effetti, in assenza di ogni riferimento nell'art. 116, comma 3, Cost. alla cessazione di efficacia delle intese, la previsione di una legge a maggioranza assoluta delle Camere non può certo essere prefigurata in una legge ordinaria.

Tale problema di coordinamento emerge con ancora maggiore evidenza a proposito della fattispecie disciplinata dal comma 1, quarto periodo, ai sensi del quale «in ogni caso, lo Stato, qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP, dispone la cessazione integrale o parziale dell'intesa, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere».

Anche in questo caso si tratta di una previsione che corrisponde a un'esigenza da più parti avvertita. Tuttavia, alla stregua dei contenuti e della *ratio* dell'art. 116, comma 3, Cost., è da ritenere quantomeno dubbia la legittimità di una legge, sia pure approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, ma senza l'intesa con la Regione interessata. Non è possibile in questa sede ripercorrere il vasto dibattito dottrinale sul punto⁶⁰. Mi pare che però siano da ribadire due punti fermi: il primo è dato dall'ammissibilità di revisioni riduttive delle intese, se non altro perché le previsioni in esse contenute sono destinate

⁵⁷ In questo caso, alla scadenza l'unica eventualità che si potrebbe porre è quella di modifiche concordate al testo dell'intesa.

⁵⁸ All'eventualità di un recesso anticipato sembra alludere l'art. 7, comma 1, terzo periodo, laddove si prevede che l'intesa preveda i "tempi" di cessazione dell'efficacia della stessa.

⁵⁹ Lo stesso dubbio può emergere anche con riferimento alle modifiche dell'intesa, anche se in questo caso sembra sempre possibile, con l'accordo delle parti, addivenire alle stesse sia alla scadenza dell'intesa stessa che in precedenza.

⁶⁰ Bene riassunto, in particolare, da D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata*, cit., 114 ss.

a fondare regimi derogatori meramente eventuali rispetto al riparto ordinario delle competenze fissate dalla Costituzione⁶¹; il secondo è dato dalla necessità in questo caso di ripercorre il procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost., o, in alternativa, nel caso di modifiche unilaterali, quello di cui all'art. 138 Cost., fermo restando il limite dei principi supremi «con i quali, in ipotesi, potrebbero risultare inscindibilmente saldati alcuni dei singoli contenuti normativi della legge di differenziazione⁶².

In ogni caso, appare dubbia l'idoneità di una legge ordinaria a disciplinare questa eventualità. Anche a prescindere da questo rilievo, la “revoca” dell'intesa è declinata nel disegno di legge in termini assai generici e, soprattutto, discutibilmente limitati ai soli casi di mancata osservanza dell'obbligo di garantire i LEP.

⁶¹ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 152.

⁶² M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., 149.