

Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica

di Andrea Morrone

SOMMARIO: 1. L'interpretazione conforme dell'art. 116.3 Cost. Sulla coerenza interna alla revisione del Titolo V. – 2. Sul rispetto della Costituzione. – 3. Sulla natura della legge di approvazione delle intese: il Parlamento garante degli interessi della Repubblica. – 4. Il progetto Calderoli: una legge necessaria? – 5. L'equivoca pregiudizialità dei “livelli essenziali delle prestazioni” (Lep). – 6. La necessità, viceversa, di pre-definire i principi della costituzione finanziaria. – 7. Il guazzabuglio delle norme sul finanziamento della differenziazione. – 8. Un limite trascurato: i vincoli derivanti dalla decisione di bilancio come legge a contenuto vincolato dal diritto europeo. – 9. Su una possibile abrogazione referendaria del progetto Calderoli. – 10. Per concludere.

1. *L'interpretazione conforme dell'art. 116.3 Cost. Sulla coerenza interna alla revisione del Titolo V*

La recente approvazione del progetto di legge Calderoli¹ sul c.d. regionalismo differenziato permette di riprendere il filo del discorso su questa prospettiva della revisione del Titolo V. Mi concentrerò sugli aspetti più rilevanti.

Uno riguarda la *ratio* e i contenuti prescrittivi dell'art. 116.3 Cost. La domanda è la seguente: l'art. 116.3 Cost. è coerente con la Costituzione?

Non si tratta di una questione retorica, se è vero, come è vero, che anche le leggi di revisione costituzionale possono entrare in conflitto con i principi supremi della Costituzione e che, di conseguenza, possono essere oggetto di un controllo di costituzionalità, che potrebbe arrivare ad annullare le relative disposizioni².

Chiarisco subito il mio punto di vista: ritengo che non ci sia un'ipoteca di incostituzionalità a gravare sul regionalismo differenziato a condizione, però, che dell'art. 116.3 Cost. si dia un'interpretazione coerente con le traiettorie della Costituzione.

Per rispondere al quesito posto è necessario distinguere i piani. L'art. 116.3 va rapportato sia all'insieme delle disposizioni del Titolo V, sia alla Costituzione. Procediamo con ordine.

La revisione del 2001, pur indicando l'orizzonte di un rovesciamento del sistema (*top down – bottom up*), radicandolo sui principi di prossimità, sussidia-

¹ A.S. n. 615, XIX leg., 23 gennaio 2024.

² Corte cost. sent. n. 1146/1988. Sulla piena disponibilità della Corte costituzionale ad esercitare questo sindacato è tornato il Presidente Augusto Barbera nella conferenza stampa di insediamento del 12 dicembre 2023.

rietà, adeguatezza e differenziazione, ha confermato la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali, cui ha aggiunto l'ipotesi codificata nell'art. 116.3 Cost. Quest'ultima previsione – letteralmente – si riferisce alle regioni ordinarie (le “altre” regioni rispetto a quelle speciali del primo comma) e consente a queste ultime di negoziare con lo Stato “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” (“ulteriori” rispetto a quelle godute dalle regioni speciali), conferite con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di intese.

Nel primo commento a questa nuova disposizione³ ho messo in risalto che, nel silenzio dell'art. 116.3 Cost., queste “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” possono essere sia nel senso dell'accrescimento sia nel senso della riduzione del quadro vigente in ciascuna regione. L'obiettivo della disposizione, infatti, è la “differenziazione” delle regioni ordinarie tra di loro (non tanto, quindi, in rapporto alle speciali), ossia rispetto al regime comune per esse disegnato dal titolo V (e dalla legislazione di attuazione). E differenziare si può in un senso o nell'altro.

Viceversa, si ammette normalmente che il verso della disposizione sia (solo) quello di consentire una maggiore autonomia (come confermano tanto le intese finora stipulate, quanto i propositi dei protagonisti). Sullo sfondo, in altri termini, si delinea una corsa diffusa per *ampliare* le competenze regionali allo scopo, soprattutto, di poter acquisire le relative e possibilmente ingenti risorse economico-finanziarie. A una gara simile non potrebbe rimanere estraneo nessuno: e, infatti, tutte le regioni hanno manifestato l'intenzione di parteciparvi. Nondimeno, come ha chiarito il caso spagnolo (dal quale la novella traeva ispirazione), l'*auri sacra fames* del regionalismo differenziato condurrà, inevitabilmente, a conflitti ripetuti o al paradosso di un *café para todos*⁴, ad un livellamento regionale dell'autonomia territoriale (ed una conseguente eterogenesi dei fini costituzionali della novella), in un ciclo senza fine (o, meglio, la cui fine è la secessione: ancora la Spagna *docet*).

Indipendentemente da ciò, resta il fatto che l'art. 116.3 Cost. è propriamente una norma *derogatoria* del regime ordinario delle regioni di diritto comune. Il suo obiettivo è quello di ipotizzare un *tertium genus* tra quello delle regioni speciali e quello delle regioni ordinarie, che raccoglierà i regimi differenziati codificati nelle leggi di autonomia negoziata di volta in volta approvate.

Tutto ciò, però, entro i seguenti limiti: 1) l'autonomia speciale resta quella prevista dall'art. 116.1 Cost., garantita da statuti approvati con legge costituzionale *ad hoc*; 2) di conseguenza, salva la revisione costituzionale, la legge ordinaria (o una fonte equiparata) non può mutare il regime delle regioni speciali⁵; 3) non può esse-

³ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in “Federalismo fiscale”, 2007, pp. 139 e ss.

⁴ E. AJA, *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, Alianza Editorial, 2014.

⁵ Perciò è illegittimo l'art. 11.2 del progetto Calderoli nella parte in cui estende le sue disposizioni anche alle regioni speciali e alle province autonome.

re utilizzato, in senso contrario, neppure l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 (la c.d. clausola di maggior favore): è evidente, infatti, che quelle dell'art. 116.3 Cost. non possono essere considerate “forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite” alle regioni speciali dal primo comma dell'art. 116.1 Cost., proprio per la natura costituzionale della specialità, assicurata dalla forma dei rispettivi statuti, che altrimenti verrebbe de-costituzionalizzata (svanirebbe pure l'interesse a adeguare i rispettivi statuti speciali se venisse ammessa in concreto); 4) il regionalismo differenziato, invece, riguarda solo le 15 regioni ordinarie; 5) il rapporto tra il titolo V (gli artt. 117, 118 e 119 Cost. in particolare) e le leggi di autonomia negoziata è propriamente quello tra una disciplina generale e una derogatoria e non quello tra due norme equivalenti; 6) sicché la disciplina derogatoria non può annullare la disciplina generale svuotandola di contenuto; quest'ultima, del resto, non verrebbe meno neppure se tutte le regioni adottassero la via del 116.3 Cost., anche in tutte le materie previste, dato che rimarrebbe sempre una disciplina generale applicabile indistintamente a tutte le regioni (comprese, del resto, quelle speciali) che non potrebbe transitare nello spazio di autonomia delle regioni differenziate – come la normazione oggetto delle materie esclusive statali, ma anche i principi generali di allocazione delle funzioni o quelli a garanzia dell'unità del sistema (artt. 117.1, 118, 119, 120 Cost.); 7) lo stesso art. 116.3 limita il regionalismo differenziato nel contenuto (le materie negoziabili) e nella forma (espressamente almeno il “rispetto dei principi di cui all'art. 119”), confermando che si tratta di un'previsione derogatoria di una norma generale, destinata a convivere con quest'ultima, non a sostituirla.

Alla luce di quanto detto può sciogliersi il dubbio, sollevato da alcuni, circa la compatibilità tra l'art. 116.3 Cost. e l'art. 117 Cost. (in relazione alle materie oggetto della legge di autonomia negoziata). Le tesi sulla radicale incompatibilità della prima rispetto alla seconda⁶ o – è sostanzialmente lo stesso – sul fatto che accedere a tutte le materie indicate dal 116.3 Cost. equivale “svuotare” l'art. 117 Cost.⁷ provano troppo, proprio alla luce delle considerazioni precedenti. Le pro-

⁶ Cfr. L. ELIA, *Audizione*, I Commissione, Senato, XIV Leg., 23 ottobre 2001; ripreso da U. DE SIERVO, *L'incompatibilità costituzionale del terzo comma dell'art. 116 Cost.*, in *Democrazia e diritto*, 2023, p. 80 e ss., quando parla di “grave e irrimediabile contraddizione” tra il 116 e il 117 Cost. Vale la pena di ricordare che la prima proposta di regionalismo differenziato, presentata dalla Regione Lombardia durante i lavori della Commissione bicamerale De Mita-Jotti (A.S. n. 274 del 16 maggio 1994), prevedeva la sua realizzazione mediante una legge *costituzionale* (approvata dalle camere su proposta della regione relativa agli “ambiti” e alle “forme specifiche della rispettiva autonomia”). Il progetto originario dell'art. 116.3 Cost. era passato attraverso la proposta di deliberare le forme e le condizioni particolari di autonomia prima mediante statuti approvati con legge costituzionale, poi solo con leggi costituzionali, poi con legge ordinaria approvata a maggioranza assoluta e sottoposta a referendum regionale, infine al testo attuale ma senza più il riferimento al referendum, con la previsione della consultazione degli enti locali e l'indicazione delle materie devolvibili. Sul presupposto dell'incostituzionalità del 116.3 Cost. è stata presentata una proposta di legge costituzionale di “correzione” della disposizione: cfr. M. VILLONE, *La Repubblica una e indivisibile nel tempo della destra*, in *Democrazia e diritto*, 2023, p. 123 e ss.

⁷ M. A. CABIDDU, *La favola brutta dell'autonomia differenziata*, in *Democrazia e diritto*, 2023, p. 39 e

spettive del regionalismo differenziato vanno viste nell'ambito della revisione del titolo V, le cui disposizioni, tutte e nessuna esclusa, sorgono insieme e insieme vanno armonicamente applicate.

Non solo per le cinque regioni ad autonomia differenziata la “specialità” resta – a Costituzione vigente – la forma costituzionale necessaria e non disponibile, neppure seguendo le vie dell'art. 116.3 Cost., ma la differenziazione possibile, per le regioni ordinarie, va pure contenuta entro i limiti e della specialità (che non può essere attinta) e del diritto comune (che viene derogato, di volta in volta, dalle leggi di autonomia negoziata, senza potere essere integralmente sostituito, almeno nei suoi principi inderogabili di unità della Repubblica).

Insomma, tra tutte le interpretazioni e le applicazioni, quelle costituzionalmente adeguate o ragionevoli sono solo quelle che rendono coerente il 116.3 Cost. con le altre disposizioni del titolo V. La derogabilità sottesa al regionalismo differenziato – che pure potrebbe indurre o sollecitare fughe in avanti – si muove (deve muoversi) nel quadro delle grandezze di sistema vigenti per le autonomie regionali e locali.

2. *Sul rispetto della Costituzione*

Qui entra in gioco un secondo aspetto. L'art. 116.3 Cost. è compatibile con la Costituzione? La domanda potrebbe essere resa in altri termini: qual è la misura della differenziazione costituzionalmente adeguata o ragionevole?

Potremmo rispondere giustapponendo un regionalismo solidale compatibile e un regionalismo conflittuale incompatibile⁸; o, ancora, separando una differenziazione buona da preferire e una cattiva da evitare. Il punto decisivo è che la Costituzione non può essere modificata nei suoi principi fondamentali né dalla specialità né da nessun'altra forma di regionalismo differenziato. Il 116.3 Cost. è una disposizione-mezzo che deve essere mantenuta coerente con le disposizioni-fine. L'ordine delle competenze degli enti di governo territoriale è funzionale alla realizzazione dei valori della Prima Parte della Costituzione (che, peraltro, traspaiono in molte delle previsioni dell'art. 117 Cost. e, quindi, dell'art. 116.3 Cost.).

Va da sé che i regimi differenziati, quandanche realizzati in tutte le regioni ordinarie, devono comunque permettere alle istituzioni del federalismo di realizzare i valori materiali sottesi ai principi costituzionali (libertà, eguaglianza, solidarietà).

Tale dovrebbe essere il metro per individuare gli strumenti di attuazione dell'art. 116.3 Cost., tra cui, soprattutto, le intese bilaterali tra il governo e la singola regione. Come questo possa essere fatto in concreto, caso per caso, *senza un quadro nazionale di*

ss. per cui si tratta di “una disposizione all'evidenza incostituzionale”, specie se venisse consentito di accedere a tutte le materie del 117.3 Cost. svuotandolo.

⁸ Questo il *leitmotiv* di G. AZZARITI, *Osservazioni sul disegno di legge “Calderoli” di attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Democrazia e diritto*, 2023, p. 17 e ss.

riferimento, è una chimera. Ciò nondimeno, lo Stato resta titolare del potere di intervenire, nonostante l'intesa e la relativa legge, se l'attuazione del regionalismo differenziato mettesse in pericolo i valori materiali della Repubblica. Tra questi, come si sa, c'è anche il rispetto dei vincoli europei che si inverano nella decisione annuale di bilancio, con i connessi atti sulle riforme ordinamentali (ora ricomprese nel Pnnr), e sull'attuazione del Pilastro sociale europeo (ormai entrato a far parte del "semestre europeo"). L'effettività dell'unità della Repubblica, del resto, è saldamente assicurata. L'art. 120.2 Cost. – nella latitudine dei poteri governativi sostitutivi estensibili anche al piano della legislazione mediante la decretazione d'urgenza – vale anche nei confronti dell'art. 116.3 Cost.⁹

Senza arrivare a tanto, basta riflettere sulle competenze oggetto di trasferimento, per renderci conto dei limiti che si frappongono anche alla più spinta delle devoluzioni. Facciamo alcuni esempi: in materia di istruzione, anche se le regioni ottenessero più ampie competenze in ordine ai programmi, al personale, all'organizzazione della rete scolastica, resterebbe sempre ferma l'esigenza costituzionale, scolpita nell'art. 33 Cost. di "norme generali sull'istruzione"; in materia di tutela dell'ambiente, lo Stato non potrebbe devolvere le proprie attribuzioni relative agli standard nazionali di protezione, resi ancora più stringenti dai contenuti, ora riscritti, degli artt. 9 e 41 Cost. (dopo la legge cost. n. 1/2022); nella tutela del lavoro, le politiche regionali, anche dopo le intese di cui parliamo, incontrerebbero sempre il limite della garanzia di prestazioni obbligatorie per tutti, relative ai diritti sociali al lavoro, alla previdenza, all'assistenza; e così via.

Si può dire, in sostanza, che gli interessi nazionali sottesi alla garanzia di eguali condizioni di vita per tutti gli esseri viventi non potrebbero essere validamente oggetto di negoziato o di devoluzione, altrimenti l'art. 116.3 Cost. diverrebbe la leva per esercitare un illecito diritto di secessione, o un'illegittima ricucitura delle maglie del tessuto repubblicano in un'altra veste (che alcuni paragonano a quella di Arlecchino).

3. *Sulla natura della legge di approvazione delle intese: il Parlamento garante degli interessi della Repubblica*

Anche per le cose dette, la legge indicata nell'art. 116.3 Cost. non può essere considerata come un atto di mera "approvazione". Quale che fosse la genesi della relativa previsione, anche in rapporto alla formula dell'art. 8.3 Cost. per regolare in rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica, esigenze sistematiche e di ragionevolezza rendono la "legge di autonomia negoziata" una legge del Parlamento *in senso sostanziale* e non un atto meramente formale¹⁰.

⁹ Non c'era bisogno di richiamarlo, perciò, nell'art. 11.3 del progetto Calderoli.

¹⁰ Per CABIDDU, *op. cit.*, al "Parlamento dev'essere riconosciuta chiaramente (...) una sostanziale capacità di incidere sul contenuto dell'intesa"; per R. CALVANO, *L'attuazione dell'art. 116, comma*

Proprio comparando quelle due disposizioni costituzionali, si vince la profonda disomogeneità del presupposto che le sorregge e nettamente le separa¹¹. L'art. 8.3 Cost. implica la regolazione dei rapporti tra lo Stato e un soggetto privato esterno all'organizzazione della Repubblica. L'art. 116.3 Cost. riguarda le regioni, enti pubblici territoriali costitutivi della Repubblica, che organizzano la vita dei cittadini sul territorio nazionale. Questo dato incide sulla giustificazione della legge di autonomia negoziata: ad essa spetta attenuare i contenuti centrifughi dell'intesa bilaterale in nome dei valori fondamentali di unità della Repubblica.

Nell'art. 8 Cost. l'equilibrio tra l'unità e la differenziazione è garantito *a priori* dalla previsione che le confessioni siano libere di organizzarsi "secondo i propri statuti" ma "in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano". Da ciò ne consegue il diritto potestativo dello Stato di decidere, che si concretizza fin dalla scelta se avviare le trattative e con chi¹². Nulla di simile si trova, invece, nell'art. 116.3 Cost., che vede rovesciato lo schema rispetto alla previsione sulle confessioni. La conseguenza è che nell'art. 116.3 Cost., il necessario bilanciamento tra le esigenze dell'unità e della differenziazione, lasciato scoperto a monte, deve essere assicurato *a valle* del procedimento negoziale intervenuto tra il governo e la regione promotrice. Più nel dettaglio, l'art. 116.3 Cost. delinea i tratti di un procedimento complesso, in cui "intesa" e "legge" sono le parti costitutive, l'una la premessa necessaria dell'altra, ma la seconda, atto autonomo rispetto alla prima, è espressione piena della funzione normativa del Parlamento.

Il Parlamento, del resto, è e resta l'ultimo garante degli interessi nazionali di fronte alla proposta di differenziazione sottesa all'intesa stipulata tra gli esecutivi nazionale e regionale. La legge non solo *può modificare* l'intesa – con la conseguenza che se la regione proponente non conserva l'interesse allo scopo può abbandonare l'iniziativa – ma *deve integrarla* con tutti gli accorgimenti necessari ad assicurare che la proposta di differenziazione sia coerente con i principi costituzionali (a cominciare da quelli sull'unità e sull'indivisibilità della Repubblica)¹³.

Senza discutere ancora dell'ipotesi, invero "lunare", per cui l'accordo politico tra due esecutivi sarebbe altrimenti in grado di riscrivere la Costituzione, basti soltanto rimarcare che, se fosse valida la tesi dell'atto di mera approvazione, le Camere verrebbero spogliate della propria funzione di rappresentanza e di garanzia degli interessi generali della Repubblica. La norma sulla "maggioranza assoluta" vale a conferma del fatto che anche per il legislatore di revisione la

3, Cost., e i suoi rapporti con i principi costituzionali in tema di fonti del diritto (e non solo), in "Diritto e società", 2023, "si spogliano le camere della sostanza del potere legislativo".

¹¹ Ho approfondito questo tema nel mio scritto *Il regionalismo differenziato*, cit.

¹² Inequivoca è sul punto Corte cost. sent. n. 56/2016.

¹³ Come dimostra la comparazione con la prassi attuativa dell'art. 8 Cost., anche le leggi di approvazione delle intese con le confessioni acattoliche hanno avuto natura e formale e sostanziale.

decisione parlamentare sulla differenziazione deve essere più larga della maggioranza semplice e, quindi, la più ponderata possibile. Cosa che non avrebbe senso se si ammettesse che il Parlamento, con un'intesa "blindata", fosse posto di fronte ad un *aut aut*.

Nella pienezza del suo potere legislativo, il Parlamento deve farsi carico dell'equilibrio tra l'unità e il pluralismo anche dal punto di vista *interno* alla regione richiedente. Finora la discussione si è concentrata sulla dialettica tra lo Stato e le regioni, come se l'art. 116.3 Cost. riguardasse solo questi soggetti e, soprattutto, l'organizzazione regionale. In realtà, come pure evidenzia il testo costituzionale, la partita interessa soprattutto il sistema degli enti locali, cui spetterà l'esecuzione.

Il regionalismo differenziato, in altri termini, è un capitolo del più ampio libro sull'unità e sul decentramento repubblicano. Perciò i riflettori andrebbero distolti dal centro regionale e direzionati verso le periferie dei comuni e delle città. La devoluzione regionale non è il fine dell'art. 116.3 Cost. (semmai quello di una sua lettura distorta); essa, invece, va conciliata con un decentramento funzionale coerente con l'autonomia costituzionale riconosciuta ai diversi livelli di governo territoriale.

Dando per conosciuti i contorni del disegno istituzionale derivante dal nuovo Titolo V, è certo che la previsione di un'amministrazione di regola comunale, salva la diversa organizzazione richiesta dai criteri di sussidiarietà e di adeguatezza, rappresenta un limite indisponibile anche in sede di attuazione dell'art. 116.3 Cost. La differenziazione sottesa al Titolo V va realizzata a tutto tondo, e non soltanto riferita alla regione. Non si tratta di interferire all'interno di scelte regionali (il cui spazio di autonomia, se c'è, su questo punto non è illimitato), ma di rispettare il pluralismo costituzionale, tenendo conto, appunto, delle differenze, derivanti dall'articolazione degli enti territoriali e delle rispettive politiche, dalle diversità territoriali, dai bisogni delle collettività, dalle fratture economico-sociali, ecc.

Da questo punto di vista è molto timida la modifica apportata al testo del progetto Calderoli (art. 6): essa si limita a stabilire che "le funzioni amministrative trasferite alla Regione" siano "attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni...", rinviando, quindi, a dopo il varo delle leggi di autonomia negoziata questo importante passaggio. L'intenzione è trasparente: la regione rimane l'arbitro dell'organizzazione territoriale interna e, molto probabilmente, la tendenza sarà quella, consueta, di un ulteriore accentramento amministrativo regionale. Viceversa, dovrebbe essere il Parlamento, in sede di approvazione dell'intesa, a verificare se, nell'accordo stipulato, ci sono le condizioni affinché la devoluzione delle competenze sia adeguata, da tutti i profili, al sistema locale della regione richiedente, e che la stessa sia sostenibile (organizzativamente, funzionalmente, finanziariamente). Il semplice "parere" che l'art. 116.3 Cost. – e il modo in cui

ancora più superficiale è stato inteso nelle tre intese di Lombardia, Veneto e Emilia – non sembra un succedaneo idoneo.

4. *Il progetto Calderoli: una legge necessaria?*

La discussione sull'attuazione dell'art. 116.3 Cost. solo in parte si è fatta carico di queste problematiche. Basta riflettere sulla proposta di legge Calderoli in via di definitiva approvazione da parte del Parlamento.

È una legge necessaria o solo opportuna ai fini della Costituzione?

Nel formulare il quesito avverto un qualche imbarazzo. Penso di essere stato proprio io il primo a proporre una legge generale previa in vista dell'attuazione dell'art. 116.3 Cost. Non come soluzione costituzionalmente obbligatoria, né tantomeno a contenuto vincolato, ma solo per stabilire il quadro delle grandezze in cui collocare le singole decisioni di regionalismo differenziato, predefinendo a monte le coordinate materiali da seguire a valle, sia in sede di intesa bilaterale, sia in sede di approvazione parlamentare della relativa legge¹⁴. Il punto è proprio questo, però: una legge quadro previa è utile se contiene le norme generali inderogabili a garanzia dell'unità del sistema, all'interno delle quali stabilire in modo ordinato singoli regimi differenziati. La legge Calderoli (e, prima ancora, le disposizioni della legge di bilancio n. 197/2022) corrisponde a questo scopo? Ho ragione di dubitarne.

Intanto, la proposta pone un dilemma sistematico di non facile soluzione: come può una legge ordinaria vincolare una legge specializzata come quella prevista dall'art. 116.3 Cost.? Non si supera il dubbio asserendo la pari forza formale tra l'una e l'altra, dato che il criterio cronologico non lo consente¹⁵.

Si potrebbe seguire una strada diversa: pensando la legge Calderoli alla stre-

¹⁴ Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 153 e ss.

¹⁵ Cfr. in maniera sostanzialmente convergente F. PALLANTE, *Le molteplici criticità del DDL Calderoli*, in *Democrazia e diritto*, 2023, p. 94 e ss.; G. VESTI, *Sei delle principali criticità del disegno di legge sull'autonomia regionale differenziata*, *ivi*, p. 115 e ss.; C. DE FIORES, *Autonomia differenziata e forma di governo*, *ivi*, p. 73 e ss., parla di *vis carens* e dell'approvazione della legge quadro con una fonte costituzionale. S. STAIANO, *Né facile né breve. Allineare il regionalismo differenziato alla Costituzione*, *ivi*, p. 104 e ss., ha proposto di superare il problema ricorrendo all'art. 76 Cost., ad una legge, approvata a maggioranza assoluta, di delega al governo per l'adozione di un decreto delegato sulla base dell'intesa. La soluzione non è affatto nuova: era stata formulata da Valerio Onida con riferimento alle intese ex art. 8 Cost. allo scopo di valorizzare il ruolo del Parlamento (V. ONIDA, *Profili costituzionali delle intese*, in C. MIRABELLI (a cura di), *Le intese tra lo Stato e le confessioni religiose: problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1978 p. 27 e ss.). La soluzione, tuttavia, si scontra con la differente forma dell'art. 116.3, almeno laddove pone l'iniziativa in capo alle autonomie territoriali e a valle l'intervento di governo (intesa) e parlamento (legge di approvazione "sulla base" di un'intesa). L'intesa è il presupposto necessario della legge, non viceversa (nell'art. 8 Cost., invece, l'iniziativa può essere anche del governo).

gua di una norma interposta tra l'art. 116.3 Cost. e le singole leggi di autonomia differenziata. Contro questa lettura, tuttavia, militano argomenti decisivi¹⁶. Intanto, contrariamente alle ipotesi tradizionali di norme interposte, mancano nell'art. 116.3 Cost. i presupposti della relativa categoria. In tutti i casi noti è la stessa Costituzione a riconoscere, fin dal testo, l'interposizione: così negli artt. 76, 81 u.c., 117.1, 117.3 Cost. (leggi di delega, legge di contabilità, vincoli internazionali, leggi cornice). Nel nostro, invece, manca qualsiasi appiglio formale.

L'unico argomento in contrario potrebbe essere quello logico sistematico: una legge siffatta, *in quanto contenente principi generali*, non potrebbe non vincolare una legge particolare, specie se, nei contenuti, venisse considerata in funzione dei valori fondamentali che contornano la differenziazione regionale. Il fatto è che, come detto, la legge Calderoli non è una legge prescrittiva generale. Detta norme procedurali (che in molti casi aggravano l'iter previsto dall'art. 116.3 Cost. ponendo dubbi sulla coerenza costituzionale delle stesse). L'unica disposizione che ha una portata vagamente materiale, nel ripetere quanto contenuto nell'art. 1, c. 791, l.n. 197/2022, è quella che condiziona l'attribuzione di "ulteriori forme e condizioni di autonomia" ai sensi dell'art. 116.3 Cost. "alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)" (art. 1.2). Ma anche questo dato non appare risolutivo.

5. *L'equivoca pregiudizialità dei "livelli essenziali delle prestazioni" (Lep)*

Chi conserva memoria del passato recente, ricorderà che quando si trattò di definire i contenuti della legge delega sul federalismo fiscale (l.n. 42/2009) la discussione si concentrò su quelle che un tempo si sarebbero dette le "spese obbligatorie", concernenti le materie (più che i Lep) da finanziare integralmente e obbligatoriamente dal sistema in via di costruzione (comprese le funzioni fondamentali degli enti locali). Era una proposta realistica: la decisione quadro sull'allocazione delle risorse economico-finanziarie, per l'attuazione del nuovo titolo V, era collegata a quella sulla garanzia dei diritti civili e sociali in materie cruciali come la sanità, l'istruzione, l'assistenza e il trasporto locale, ritenute – secondo una lettura rigorosamente *bypartisan* – incomprimibili anche di fronte ad un'accentuata scelta devolutiva¹⁷. Il federalismo fiscale che si andava edificando, nell'assicurare la copertura di quelle spese essenziali, lasciava alle autonomie la scelta di finanziare altre spese, oltre gli standard nazionali nei settori indicati o

¹⁶ *Contra* pure DE FIORES, *op. cit.*, p. 78.

¹⁷ Cfr. A. MORRONE, *Enti locali, Regioni e Stato nella legge delega n. 42 del 2009 sul "federalismo fiscale"*, in G. CAIA, T.F. GIUPPONI, A. MORRONE (a cura di), *Quale ordinamento per gli enti locali?, Organizzazione, servizi pubblici e "federalismo fiscale"*, *Annali di Diritto costituzionale* diretti da A. BARBERA e A. MORRONE, Bologna, Bonomia University Press, 2009, p. 159 e ss.

diversi (spese facoltative, quindi), con i mezzi disponibili nel bilancio regionale o locale.

Questa volta, la maggioranza di centro-destra, con l'assenso delle opposizioni, ha optato per una strada diversa: subordinare l'attuazione del 116.3 Cost. alla previa determinazione dei Lep, ma limitatamente ad alcune delle materie trasferibili, (anche se molte di più di quelle indicate nel federalismo fiscale). A parte questa differenza, nel progetto Calderoli la promessa di determinare gli standard nazionali delle prestazioni erogabili è *priva di fondamento*: non è collegata né ad un disegno organizzativo generale (non richiesto, certo, dal 116.3 Cost., ma da esso presupposto, trattandosi di una norma derogatoria di un quadro generale), né a un meccanismo generale di finanziamento degli enti di governo della Repubblica (dato che la legge Calderoli ne prescinde completamente). O, meglio, su entrambi i fronti, la garanzia dei livelli è rimessa ai contenuti dell'intesa tra il governo e la singola regione richiedente (da cui dipenderanno poi i trasferimenti e gli aggiustamenti relativi). Rispetto al federalismo fiscale, si confida (mi sembra in maniera eccessivamente ottimistica) che una differenziazione di competenze e risorse a geometria variabile (o a macchia di leopardo) sia idonea e sufficiente ad assicurare il rispetto di standard nazionali anche solo previamente determinati¹⁸.

In questo scenario si colloca l'obiezione di quanti sostengono che, nonostante la legge Calderoli, determinare i Lep non basta, perché occorrerebbe piuttosto *garantirli ex ante* su tutto il territorio nazionale prima di procedere ad ulteriori devoluzioni. Se il progetto Calderoli appare sproporzionato per eccesso, in questo caso siamo di fronte ad una critica sproporzionata per difetto. Senza la legge sul sistema fiscale e finanziario della Repubblica, che redistribuisca onori ed oneri tra tutti i livelli di governo, determinare e garantire *ex ante* i Lep equivale a consolidare l'attuale scenario, continuando ad avallare un federalismo *senza responsabilità*, incentrato su regioni e enti locali dotati di autonomia politica e amministrativa ma operanti, sostanzialmente, come enti di decentramento finanziario. Tornerò sul punto tra un attimo.

L'una e l'altra soluzione – la scelta di subordinare il varo del 116.3 Cost. o alla sola *determinazione* o anche alla *garanzia* dei Lep – appaiono invero un modo per prendere tempo.

Continuo a pensare che l'attuazione della lett. m dell'art. 117.2 Cost., in sé e per sé, non abbia granché a che fare con l'art. 116.3 Cost. Si tratta di una norma sulla competenza, sull'esclusiva potestà legislativa dello Stato in ordine alla determinazione dei Lep, ma che, nella struttura del nuovo Titolo V, non è il presupposto necessario dall'art. 116.3 Cost. (non solo perché non è richiamata

¹⁸ La vacuità dei risultati del *Rapporto finale* elaborato dal Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali presieduto da Sabino Cassese non risolve neppure il tema della determinazione dei Lep; il progetto Calderoli rinvia ad un processo di delegazione legislativa biennale per individuarli, e a successivi Dpcm per il loro aggiornamento (art. 3)

formalmente). I Lep servono per contenere le manifestazioni di una differenziazione *che c'è già* (non di una meramente virtuale), della quale si sanno quali materie sono devolute e come sono finanziate. I Lep costituiscono gli standard nazionali che vincolano le politiche regionali di spesa, o quelle a regime o quelle conseguenti alle intese stipulate ai sensi dell'art. 116.3 Cost. Nella logica del nuovo Titolo V, che i Lep ci siano (*a priori* o *a posteriori*) non cambia le cose: quello che conta è che nelle materie devolute, le regioni e gli enti locali devono rispettare e garantire con le proprie risorse disponibili i Lep determinati dalla legislazione statale. Il fatto è, allora, che condizionare l'attuazione del 116.3 Cost. alla previa determinazione dei Lep rappresenta non l'esecuzione di un vincolo costituzionale che non c'è, ma il frutto di una scelta politica contingente (nel passato non era stata fatta), che, per come è stata presa, ha il sapore di un "compromesso dilatorio". Il destino del 116.3 Cost. non dipenderà genericamente dall'individuazione dei Lep (in astratto e *ex ante*), ma dalla preesistenza di un sistema di governo delle relazioni finanziarie della Repubblica, che permetta allo Stato e alle regioni, ciascuno nelle materie proprie, di garantire il godimento di eguali condizioni di vita secondo standard nazionali codicisi.

6. *La necessità, viceversa, di pre-definire i principi della costituzione finanziaria*

Se non è necessaria, la legge Calderoli è almeno utile? Vista la sagoma del progetto in corso di definizione riterrei di escluderlo.

Ho detto che la logica che sottende la decisione di condizionare alla determinazione dei Lep la stipula delle intese non è quella che si desume da un'interpretazione delle disposizioni coerente con la *ratio* della novella costituzionale. Non posso dilungarmi ulteriormente in un discorso che meriterebbe altro spazio. Direi, in breve, che il Titolo V prefigura un'attuazione non *pro parte*, come quella implicata da una lettura (ahimè) ricorrente dell'art. 116.3 Cost. Si tratta di una disposizione che non ha autonomia propria (come si vede, invece, nella vicenda attuale in cui, rovesciando l'ordine dei fattori, se ne fa il fulcro del nuovo Titolo V). Quella disposizione, diversamente dalle altre, presuppone già realizzato il nuovo titolo V. La spia, del resto, è data da poche parole scolpite nel testo, che ne subordinano l'inveramento al "rispetto dei principi di cui all'articolo 119".

La *ratio* della novella costituzionale è la costruzione di una Repubblica delle autonomie a partire dagli enti locali e dalle regioni risalendo verso lo Stato secondo il principio di sussidiarietà (sent. n. 303/2003). *Ex pluribus unum*, per usare la comparazione. Sicché, è in questo ordine di idee che si giustificano i poteri statali di chiusura, tra cui la competenza circa la determinazione dei Lep e, soprattutto, i principi della c.d. costituzione finanziaria della Repubblica contenuti negli artt. 81 e 119 Cost. (che, dopo la revisione della legge cost. n. 1/2012, sono collegati indissolubilmente).

La devoluzione delle competenze regionali e locali – in via ordinaria o secondo l'art. 116.3 Cost. – postula, invece, la definizione del quadro normativo delle politiche di entrata e di spesa di tutti gli enti costitutivi della Repubblica. La determinazione dei Lep, da questo punto di vista, si collega al coordinamento della finanza pubblica (art. 119.2 Cost.). La garanzia dei Lep determinati dallo Stato, in particolare, spetta agli enti territoriali in ragione delle rispettive competenze materiali (legislative e amministrative), grazie alle risorse economico-finanziarie ripartite secondo i principi dell'art. 119 Cost. Detto ancora più chiaramente: che lo Stato determini i Lep è coerente con il disegno di una Repubblica (molto) decentrata; ma proprio il decentramento delle politiche presuppone un sistema fiscale e finanziario nazionale *predeterminato* nelle sue coordinate portanti, sulla cui base ciascun ente di governo territoriale dovrà implementare le proprie politiche pubbliche, nel rispetto (se ci sono) degli standard nazionali (i Lep) che in concreto assicurino i diritti civili e sociali di tutti gli individui. Lo ribadisco: non sono i Lep pregiudiziali al regionalismo differenziato; lo è, invece, l'attuazione della *costituzione finanziaria*, la condizione necessaria per realizzare lo scopo della novella¹⁹.

Ciò vale anche con riferimento all'art. 116.3 Cost.: norma che deroga il diritto comune sulle competenze delle regioni ordinarie, ma nel quadro degli equilibri economico-finanziari implicati dai principi della costituzione finanziaria. Ecco confermato che è del tutto fuori quadro la tesi (sostenuta da molti colleghi), secondo cui la predeterminazione dei Lep dovrebbe comportare la loro garanzia *da parte dello Stato*. Proposta che non solo esclude ciò che per la Costituzione è (ossia, che ogni ente territoriale in base alle proprie attribuzioni provvede alla garanzia dei Lep relativi alle materie devolute), ma finisce per derogare all'impianto complessivo della revisione del titolo V, addossando solo allo Stato la relativa spesa, nella migliore delle ipotesi assegnando alle regioni la copertura solo di spese ulteriori o diverse (sulla base, però, di risorse finanziarie non si sa come rese disponibili, se non mediante altri trasferimenti erariali, con ulteriore conseguente de-costituzionalizzazione del modello di decentramento, e elusione del principio di responsabilità)²⁰.

¹⁹ Il significato e la grammatica della *costituzione finanziaria* possono essere ricostruiti in A. MORRONE, *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2022. Per uno sguardo non dissimile, A. PETRETTO, *Autonomia differenziata e finanziamento delle regioni a statuto ordinario: l'idea si ripropone insieme ai problemi*, Società italiana di economia pubblica, Working paper n. 776, febbraio 2023, http://www.siepweb.it/siep/wp/wp-content/uploads/2023/02/SIEP-WP_776_Petretto.pdf.

²⁰ M. LUCIANI, *Il non modello costituzionale di regionalismo*, in *Democrazia e diritto*, 2023, p. 89 e ss., a p. 92 nota, correttamente, che un meccanismo di finanziamento erariale potrebbe non assicurare il principio di responsabilità, dato che “le regioni beneficiarie potrebbero non essere stimolate a rendere la spesa più efficiente”.

7. *Il guazzabuglio delle norme sul finanziamento della differenziazione*

La mancata attuazione dell'art. 119 Cost. è aggravata ulteriormente dalle norme, per così dire, finanziarie del progetto: specie, da un lato, la regola dell'invarianza della spesa e, da un altro, quella sul finanziamento del regionalismo differenziato mediante compartecipazioni al gettito di tributi erariali (artt. 9 e 5.2)²¹.

Entrambe le previsioni sono state sottoposte a critiche serrate, sottolineando, talora, l'illegittimità della previsione di compartecipazioni senza stabilire previamente il *quantum* che, così, viene rimesso alla singola intesa²², talora la coesistenza problematica di compartecipazione e invarianza della spesa²³. Per la verità, il testo è ricco di illogiche aporie, non solo quelle segnalate.

L'art. 5 svela un arcano sorprendente: le intese si limitano a stabilire “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”. Per la loro *specificazione* si prevede, a valle delle intese, una specie di *delegificazione*, mediante un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (Dpcm il cui procedimento vede la “proposta” del Ministro per gli affari regionali, di “concerto” con quello dell'economia e i dicasteri competenti sulla base – in maniera ridondante e contraddittoria – di una “proposta” di una Commissione paritetica Stato-Regioni-Autonomie locali). Al contempo, la stessa disposizione assegna all'intesa il compito di individuare “le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni”. Previsione singolare, che smentisce la precedente. Il risultato è che le intese fissano la quota di tributi erariali devoluta, ma senza che si sappia per quali beni o risorse, rimessi ad una co-decisione politica successiva (in cui il ruolo della regione richiedente è marginalizzato).

Il punto cruciale è, secondo me, soprattutto il riferimento alle compartecipazioni, la spia di ambiguità irrisolte, fonte di problemi applicativi rilevanti.

Il principio di autonomia politica si regge sul criterio di territorialità dell'imposta: un regionalismo differenziato (o normale o in deroga) senza *tributi regionali propri*²⁴, che poggia, invece, (solo) su compartecipazioni al gettito di tributi erariali

²¹ Cfr. ad esempio BUZZACCHI, *op. cit.*, p. 35 e ss.; A. ZANARDI, *Memoria per la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica*, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/426/905/Prof._ZANARDI.pdf. La Banca d'Italia ha contestato il progetto nella parte in cui mancano sia qualsiasi valutazione “costi-benefici”, sia i criteri per procedere alla devoluzione attenuandone le controindicazioni economico-finanziarie (cfr. *Memoria della 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”*, 19 giugno 2023, in *Democrazia e diritto*, 2023, p. 186 e ss.).

²² Cfr. CALVANO, *op. cit.*, p. 66 che lo ritiene “il più grave dei vizi di illegittimità”.

²³ Cfr. CABIDDU, *op. cit.*, p. 48.

²⁴ Formula che va intesa nell'unico senso costituzionalmente possibile: tributi stabiliti dalla

è una contraddizione in termini. Ricorrere a questa fonte di finanziamento è altresì una violazione patente dell'art. 119 Cost., che indica un triplice ordine di entrate ordinarie in rapporto alle competenze: tributi e entrate proprie, compartecipazioni, fondo perequativo (le c.d. fonti ordinarie di finanziamento, al netto, cioè, degli interventi speciali del quinto comma dell'art. 119). Affidare l'art. 116.3 Cost. alle compartecipazioni, inoltre, significa assumere un criterio *sperequativo* per definizione, che favorisce le regioni con maggior gettito territoriale rispetto alle altre (anche a parità di devoluzione di competenze): un altro modo di ripristinare il preteso “diritto” di una regione a trattenere il c.d. residuo fiscale (qui la critica della “secessione dei ricchi” coglie nel segno²⁵).

La previsione relativa al monitoraggio, poi, è una foglia di fico (art. 8): la valutazione annuale degli oneri finanziari da un lato, le variazioni delle aliquote dall'altro, sono funzionali all'*allineamento* tra i fabbisogni di spesa e l'andamento del gettito, ma “garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili”. Nel testo è ricorrente questo doppio gioco di “dare e avere”: da un lato si promettono risorse paramtrate a compartecipazioni che costituiscono un “premio” per definizione assegnato a quelle regioni che (casualmente) per ragioni storiche contribuiscono alla produzione del maggiore reddito nazionale, da un altro lato si riaffermano i principi di equilibrio di bilancio, di perequazione, di invarianza finanziaria.

Gli artt. 4 e 9 del progetto, del resto, sembrano svuotare di contenuto la devoluzione di risorse finanziarie richiesta dalle regioni del Nord ma desumibile dalle disposizioni sulle intese e sulle compartecipazioni. Lasciando per ora la questione relativa alla spada di Damocle dei vincoli della legge di bilancio (n. seguente), si noti che l'art. 9 proclama l'invarianza della spesa rispetto alla legge e alle intese, dopo che il precedente art. 8 ipotizza la copertura di eventuali disallineamenti tra i fabbisogni di spesa previsti e l'andamento del gettito. Così, pure, sul finanziamento dei Lep si prevede la copertura della relativa spesa e l'invarianza generale del processo devolutivo (art. 9.2).

Il massimo si raggiunge allorché il testo prende partito nei confronti delle regioni che non faranno intese col governo: si garantisce loro l'invarianza finanziaria, nonché un generico “finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni” dell'art. 119 in materia di perequazione, stabilendo, non si capisce con quale forza prescrittiva, che le intese “non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni”, e ciò “anche in ragione delle maggiori risorse destinate all'attuazione dei Lep” (art. 9.3). L'ultima perla è quella in

legge regionale nell'esercizio di una potestà tributaria autonoma. Sui problemi circa la configurabilità di una simile potestà rinvio al mio studio *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, cit.

²⁵ Ci ritorna il suo teorico principale, G. VIESTI nell'audizione al Senato, *Sei delle principali criticità del disegno di legge sull'autonomia regionale differenziata*, in *Democrazia e diritto*, 2023, p. 115 e ss.

cui, a fini di coordinamento finanziario, si stabilisce “la possibilità” (*sic!*) “di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese (...) il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure (*sic!!*), nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della governance economica avviato dalle istituzioni dell’Unione europea” (*sic!!!*).

Fermiamoci qui: è abbastanza evidente la confusione. Per chiudere sul punto si può aggiungere che si tratta di una legge manifesto, sventolata per rassicurare tutti, tanto i fautori di un’autonomia *à la carte*, quanto i nemici della differenziazione, resi alleati nel sopravvalutare un tema che, nonostante le chiacchiere, meriterebbe il senso della misura e un maggior realismo.

8. *Un limite trascurato: i vincoli derivanti dalla decisione di bilancio come legge a contenuto vincolato dal diritto europeo*

Un altro punto critico del progetto Calderoli è la tenuta rispetto ai vincoli europei che si concretizzano nella forza performativa della decisione di bilancio. Forse, nell’intenzione dei proponenti l’attuazione dell’art. 116.3 Cost., non solo formalmente ma anche materialmente, dovrebbe essere al riparo da variazioni nell’entità delle risorse finanziarie disponibili derivanti da decisioni europee e nazionali in materia di finanza pubblica. L’unico parametro che conta, in buona sostanza, sarebbe il rapporto tra le nuove competenze e le quote di tributi erariali destinate a coprirle (nella più ampia discrezionalità della regione titolare). È probabile che la specialità della legge di autonomia negoziata sarà utilizzata in questa direzione. Ciò nondimeno, la forma, in questo caso, non resiste alla sostanza del diritto costituzionale vigente. Si dimentica – oltretutto i vincoli prescritti dal primo comma dell’art. 117 Cost. – che la revisione del titolo V precede l’ulteriore e decisiva modifica degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., operata con l. cost. n. 1/2012. In breve: i vincoli economico-finanziari europei rappresentano il convitato di pietra del regionalismo – anche di quello – differenziato.

Il principale effetto dell’europeizzazione si riverbera sulla natura e sulla funzione della legge di bilancio. Una fonte normativa che, proprio in conseguenza dell’integrazione sovranazionale, ha natura formale e materiale rafforzata, tale da imporsi a qualsiasi legge che con essa entrasse in contraddizione. La legge di bilancio, alla luce del quadro sovranazionale, è diventata una *legge a contenuto vincolato al diritto europeo*, con la conseguenza, in virtù degli artt. 81, 97, 117.1 e 119.1 Cost., di fungere da parametro interposto di legittimità della legislazione interna, compresa quella derivante dall’attuazione dell’art. 116.3 Cost.

Che questa sia l’interpretazione costituzionalmente necessaria si desume anche leggendo la proposta Calderoli che, a riprova di quanto detto, prevede all’art. 4.1. che “il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane,

strumentali e finanziarie” (concernenti le materie riferibili ai Lep e ovviamente dopo la determinazione del Lep) “può essere effettuato (...) *nei limiti delle risorse rese disponibili con la legge di bilancio*”. Si aggiunge che, qualora risultassero “nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”, il trasferimento è subordinato all’approvazione di “provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese”. Anche per le altre materie, non interessate dai Lep, è stabilito che il trasferimento avvenga “nei limiti delle risorse disponibili nella legislazione vigente dalla data di entrata in vigore” della legge Calderoli (art. 4.2).

Al netto di singole e significative aporie, delle due l’una: o sono le intese (e i Dpcm di cui all’art. 5) a determinare beni e risorse *etsi* legge di bilancio *non daretur*, oppure è dalla decisione di bilancio che dipenderanno i contenuti (finanziari e materiali) del regionalismo differenziato. L’art. 4, per come è scritto, sembra sorreggere la lettura che ho qui svolto: le intese e la legge di approvazione non hanno la forza (formale e sostanziale) di vincolare il processo di bilancio e gli equilibri finanziari decisi dall’Italia e dalla Commissione europea.

Le contraddizioni del disegno (e delle opposte tifoserie) si risolvono, allora, ritenendo che la misura delle risorse finanziarie della differenziazione è condizionata dalla decisione annuale di bilancio, che potrà perciò modificare le leggi di autonomia regionale.

Qui sorge un altro profilo problematico: il fatto che le intese precedono le decisioni di bilancio, e quindi che, nella migliore delle ipotesi, i relativi costi a carico della finanza pubblica saranno soggetti a periodici aggiustamenti, in ragione del contenuto della legge di bilancio e dei corrispondenti vincoli europei. Si immagina come possibile, dunque, un incedere a singhiozzo, case by case, al di fuori di un quadro di riferimento economico-finanziario previo e generale. La verità è che il progetto Calderoli non solo salta a piedi pari l’attuazione pregiudiziale e necessaria dell’art. 119 Cost. – la preconditione di qualsiasi progetto federale o neo-regionale – da cui occorrerebbe muovere se si vuole procedere ad un riordino dei rapporti tra il centro e le periferie; ma simula una promessa inconsistente che, comunque, se fosse reale, non potrebbe essere mantenuta da nessun governo della Repubblica, ovverosia che dalle leggi di autonomia negoziata derivino per la regione interessata risorse finanziarie garantite anche nei confronti dell’equilibrio di bilancio (o degli impegni assunti dall’Italia a Bruxelles).

La legge Calderoli non è un mezzo congruo all’obiettivo; anzi, rende altamente precaria e senza garanzie effettive l’agognata devoluzione di nuove competenze. Niente di nuovo: un simile giudizio critico di inadeguatezza accomuna questa ennesima “scatola vuota” a tutti gli interventi che hanno preteso di sviluppare la novella mettendo il carro innanzi ai buoi scambiando “luciole per lanterne”: dalla legge La Loggia (l.n. 131/2003, una devoluzione a contrario, non a caso

svuotata dalla giurisprudenza costituzionale), alla legge sul c.d. federalismo fiscale (l.n. 42/2009, rimasta sostanzialmente inattuata nonostante il pacchetto dei decreti delegati che non hanno concretizzato il modello sotteso all'art. 119 Cost.), dalla legge sul riordino delle province e sull'istituzione delle città metropolitane (l.n. 56/2014), alla riforma sempre annunciata come imminente ma mai nata del testo unico degli enti locali e delle funzioni fondamentali (d.lgs. n. 267/2000).

9. *Su una possibile abrogazione referendaria del progetto Calderoli*

Molti degli argomenti svolti possono aiutare a sciogliere la questione di un eventuale referendum abrogativo sulla legge Calderoli. Contrariamente a quanto sostenuto da Ainis²⁶, la legge Calderoli non è né una legge a contenuto costituzionalmente vincolato né una legge necessaria, nei termini in cui le due categorie sono assunte dalla giurisprudenza costituzionale²⁷.

In base all'art. 116.3 Cost., l'unico strumento, per così dire, *obbligato* è una legge di autonomia negoziata, senza la quale nessuna regione potrebbe accedere a “forme e condizioni particolari di autonomia”. La disposizione costituzionale non richiede di una norma previa: essa stabilisce una “regola” sufficientemente precisa e completa, per essere concretizzata, nel rispetto di tutto ciò che essa stessa prevede, e dei limiti costituzionali.

Una legge, per giunta *soi disant*, di definizione dei “principi generali” per la devoluzione di competenze alle regioni ordinarie (art. 1), non aggiunge nulla a questa discussione. Mentre l'elezione delle Camere sarebbe impossibile senza una legge elettorale di attuazione della Costituzione²⁸, il regionalismo differenziato potrebbe essere compiuto anche senza una “legge” sulla falsariga del progetto Calderoli, attingendo soltanto alle regole indicate nella relativa previsione costituzionale. Anche facendo *l'advocatus diaboli*, e quindi ritenendo la legge Calderoli uno strumento di “prima attuazione” dell'art. 116.3 Cost., non si chiude affatto la partita di un referendum abrogativo: quell'argomento (peraltro, tutto da svolgere) potrebbe ostacolare a tutto concedere un quesito totale, ma non uno o più quesiti parziali²⁹.

²⁶ M. AINIS, *Senza armi contro la riforma*, in “La Repubblica”, 25 febbraio 2024, p. 28

²⁷ Rinvio per ogni approfondimento: A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, Bologna, Il Mulino, 2022.

²⁸ Peraltro, una legge necessaria come quella elettorale, a certe condizioni, è sottoponibile all'abrogazione popolare: Corte cost. sentt. nn. 47/1991, 32/1993, 15/2008 ecc.

²⁹ Così anche L. CHIEFFI, *I persistenti dubbi di conformità a Costituzione del d.d.l. recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione” (Atto camera n. 1665, già approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica il 23 gennaio 2024)*, testo dell'audizione alla I Commissione, Camera dei deputati, 4 marzo 2024, p. 9 e s.

Il progetto Calderoli, in realtà, è e resta il frutto avvelenato di un compromesso politico trasversale che si è attestato, in questa legislatura (ma non nella precedente), su una sua qualche ritenuta utilità, come uno dei tanti modi di comporre gli interessi in gioco. Dalle cose dette, però, è emerso che il risultato sia alquanto deludente, anche laddove la legge subordina – forzando il testo della Costituzione – l’attribuzione delle funzioni alla previa determinazione dei Lep. Ancora una volta è confermato che si tratta di una scelta politica, non certo di adempiere un vincolo costituzionale. Sono emersi molti profili di non compatibilità costituzionale: ciò che giustifica proprio l’iniziativa referendaria, espressione di un contro-potere avverso una decisione che si assume come illegittima.

Non direi, infine, che sia configurabile il limite delle leggi di bilancio, nonostante l’estensione semantica che questa ragione di ammissibilità ha conosciuto nell’*ondivaga giurisprudenza costituzionale*³⁰. Nessuna previsione della legge può considerarsi parte integrante di una decisione di bilancio. Anzi, tanto l’esigenza dell’invarianza, quanto quella della garanzia degli equilibri economico-finanziari, dimostrano il contrario, ossia che dalla legge Calderoli non devono conseguire modifiche al bilancio della Repubblica. Si tratta di una proposta che dettaglia (aggravandole) alcune procedure, negli essenziali già delineati nell’art. 116.3 Cost., e che pone alcune linee guida (come il richiamo alle compartecipazioni), senza rivedere decisioni politico-legislative interessanti i saldi, e senza conseguenze finanziarie dirette o indirette su organi o istituzioni.

10. *Per concludere*

La prospettiva dell’art. 116.3 Cost., se presa sul serio, può essere perseguita alla condizione che l’attuazione – se di questo davvero si tratta – assuma la via dell’interpretazione costituzionalmente conforme. Questa, nonostante opinioni diverse, ha modo di essere sviluppata nel quadro dei vincoli di sistema che la Costituzione impone.

Il punto critico è la logica separata e divisiva che muove il processo politico di attuazione, che considera possibile realizzare l’art. 116.3 Cost. “alla lettera”, come un *ossimoro*, come se la Repubblica non fosse una e indivisibile, e, ciò nonostante, come se le regioni potessero ridisegnarne le traiettorie comunque e a piacimento. La revisione del titolo V richiede interventi di sistema, che ne realizzino il disegno complessivo, ossia un’integrazione pluralista che affronti negli essenziali il nodo dei rapporti tra il centro e le periferie. Anche rimanendo all’interno delle previsioni del Titolo V, le deroghe consentite dall’art. 116.3 Cost. non possono spingersi fino al punto di modificare i principi della Repubblica

³⁰ Analogamente CABIDDU, *op. cit.*, p. 47.

delle autonomie e i valori fondamentali di cittadinanza politica.

Quanto al vero bandolo della matassa, quello relativo alla re-distribuzione delle risorse economico-finanziarie, il regionalismo differenziato non può seguire scorciatoie, ma soggiace ai vincoli europei e nazionali contenuti nella legge di bilancio, quale strumento necessario di coordinamento della finanza pubblica e di implementazione dei valori costituzionali fondamentali.

La strada è ancora lunga e irta di ostacoli.