



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi

Roma, 19 giugno 2019

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.

Con riferimento agli schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, trasmessi in data 16 maggio 2019, facendo seguito a quanto osservato da questo Dipartimento nell'appunto alla S.V. del 20 maggio u.s., si fornisce una sintesi in merito alle principali questioni relative all'applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione consente di attribuire alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo uno specifico procedimento e limitatamente ad alcune materie espressamente previste. Recita testualmente il terzo comma dell'art. 116 Cost.:

“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), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

Le materie

- tutte le materie di competenza legislativa concorrente, di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;
- le seguenti materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato: organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. l, Cost.); norme generali sull'istruzione (art. 117,

secondo comma, lett. n, Cost.); tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.)

- Particolarmente controversa risulta la questione se possa considerarsi legittima l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia in tutte le materie previste dall'articolo 116, terzo comma, Cost..

Una lettura che abbia riguardo al solo tenore letterale dell'articolo 116, terzo comma, Cost. in un'ottica di massima valorizzazione del principio autonomista di cui all'articolo 5 Cost., potrebbe condurre a ritenere conforme alla disposizione costituzionale un ampliamento dell'autonomia regionale che si estenda fino a ricomprendere tutte le materie enucleate dal predetto comma (come nel caso delle Regioni Veneto e Lombardia).

Diversamente, l'attribuzione di tutte le materie di competenza concorrente, sembrerebbe collidere con il dettato costituzionale, il quale esige di dirigersi verso ulteriori forme e condizioni, ciò in ragione della circostanza per cui vanno dimostrati gli interessi peculiari da soddisfare per ogni singola regione e che tendenzialmente non sembrano poter concretamente coincidere con tutte le materie.

Anche in base ad un'interpretazione di carattere sistematico del procedimento di autonomia differenziata, pure nel contesto dell'intero Titolo V della Costituzione, una simile scelta applicativa desta serie perplessità, poiché non tiene conto dei limiti derivanti dal combinato disposto con ulteriori norme costituzionali. Anche da un punto di vista letterale, e senza pretesa di esaustività, si segnala, tra gli altri, il regime di autonomia speciale previsto dall'articolo 116, primo comma, Cost., in quanto una così ampia estensione dell'autonomia è suscettibile di determinare, di fatto, la creazione di nuove Regioni a statuto speciale per il tramite delle procedure di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost.. Deve, inoltre, considerarsi l'eventualità in cui tutte le Regioni di diritto comune avanzino richieste di analogo contenuto, riguardanti tutte le materie espressamente contemplate dall'articolo 116, terzo comma, Cost. In una simile ipotesi – che in linea teorica non può certo escludersi – il riparto di competenze di cui all'articolo 117 Cost. finirebbe per essere sostanzialmente alterato, mediante la soppressione implicita della competenza concorrente, in assenza di un intervento di modifica a livello costituzionale.

Al riguardo, si rappresenta che, tra le diverse possibili opzioni interpretative, quella di tipo sistematico appare maggiormente in linea con il vigente assetto costituzionale e con la copiosa giurisprudenza costituzionale in materia, dalla quale può certamente evincersi il costante tentativo di inquadrare le problematiche relative all'attuazione delle disposizioni costituzionali nell'ambito dell'assetto dei rapporti tra enti territoriali, tracciato dalla riforma del 2001. Si ritiene, pertanto, che il conferimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia in tutti o quasi tutti gli ambiti materiali contemplati dall'articolo 116, terzo comma, Cost. sia una soluzione applicativa suscettibile di determinare qualche dubbio di costituzionalità.

- In merito al profilo relativo a quanta e quale parte delle materie è possibile incorporare, è stato osservato in dottrina che, tra le materie espressamente previste dalla disposizione costituzionale, alcune risultano strutturalmente non devolvibili interamente alle Regioni. Si consideri, ad esempio, la materia relativa al coordinamento della finanza pubblica del sistema tributario, l'ambiente ovvero le grandi opere di trasporto e navigazione, così come la materia riguardante la produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia.

- Sotto un profilo strettamente tecnico, la norma costituzionale farebbe, inoltre, pensare ad un potenziamento della potestà legislativa concorrente delle Regioni perché questo è l'oggetto che, in via di principio, la disposizione costituzionale pone al centro dello spostamento in termini di maggiore competenza. Pertanto, nel caso delle competenze esclusive, l'acquisizione della disciplina dovrebbe avvenire non integralmente, ma essere sottoposta a principi desumibili dalla legislazione statale, il che appare particolarmente rilevante, soprattutto per quello che riguarda le «norme generali sull'istruzione» e «l'ambiente».
- Al riguardo, si ritiene che, a prescindere da qualsiasi previsione specifica da inserire nell'intesa, lo Stato sia competente ad intervenire, anche nelle materie trasferite, nell'esercizio della propria legislazione esclusiva, allorché sia necessario provvedere alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni, dettare norme in materia di ordinamento civile e di tutela della concorrenza. A tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, lo Stato potrà inoltre intervenire, laddove necessario, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione.
- Da evidenziare, inoltre, l'impatto del provvedimento su ambiti materiali rientranti nella competenza esclusiva dello Stato e potenzialmente suscettibili di creare disparità di trattamento tra regioni o difficoltà nella libera circolazione delle persone e delle cose tra i territori regionali o limitazioni dell'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Per tali ragioni, si è paventato in dottrina che l'affidamento ad alcune regioni di servizi a forte contenuto redistributivo (come l'istruzione e la sanità) potrebbe portare ad un indebolimento dei diritti di cittadinanza, nonché a problemi relativi all'individuazione di criteri per l'assegnazione delle risorse.

Il procedimento

a. Iniziativa della Regione interessata.

Le modalità procedurali e l'organo competente ad assumere l'iniziativa sono disciplinati dalle singole Regioni, nell'esercizio della propria autonomia statutaria e potestà legislativa.

La Corte costituzionale ha precisato che è facoltà delle singole Regioni far precedere l'attivazione dell'iniziativa regionale da una consultazione referendaria. Tuttavia, in tal caso lo svolgimento del referendum si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento stabilito dall'art. 116, terzo comma, Cost. (sentenza n. 118 del 2005).

Secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 571, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, la Regione interessata presenta la richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali.

b. Consultazione degli enti locali.

Si tratta di un parere obbligatorio ma non vincolante.

In assenza di specifiche previsioni, la Regione interessata ha facoltà di consultare il Consiglio delle autonomie locali (CAL) ovvero di interloquire con i singoli enti locali o con le rispettive associazioni di rappresentanza (ANCI e UPI).

c. Intesa tra lo Stato e la Regione interessata.

L'articolo 1, comma 571, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ha espressamente previsto l'obbligo di avvio dei negoziati da parte del Governo, entro 60 giorni dal ricevimento delle iniziative regionali.

Non sembra, invece, sussistere un analogo obbligo di stipula dell'intesa; tuttavia, Governo e Regione sono tenute al rispetto del principio di leale collaborazione nel corso delle trattative.

d. Legge ordinaria "rinforzata", sulla base dell'intesa, approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere.

È con legge ordinaria dello Stato che possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Si tratta di una legge ordinaria "rinforzata", in quanto l'articolo 116, terzo comma, Cost. prevede che sia approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Il disegno di legge dovrebbe recare i contenuti dell'intesa; risulta, tuttavia, controverso se, e in quale misura, possa discostarsene in senso ampliativo o riduttivo. L'articolo 116, terzo comma, prevede quale limite esplicito il rispetto dei principi di cui all'articolo 119 Cost., mentre la legge n. 42 del 2009 di delega al Governo in materia di federalismo fiscale dispone, all'articolo 14, che con la legge adottata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost. si provveda anche all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie.

In evidenza

i. Eventuale necessità di una legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost.

La disposizione costituzionale non fa espresso riferimento all'approvazione di una legge di attuazione. Ciò ha condotto i commentatori ad assumere, in proposito, posizioni divergenti. Secondo taluni, il confronto con lo schema procedimentale che presenta maggiori analogie con la procedura rinforzata prevista dall'articolo 116, terzo comma, Cost., vale a dire le leggi di approvazione delle intese che regolano i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose (articolo 8, terzo comma, Cost.) porterebbe ad escludere l'effettiva necessità di una compiuta disciplina procedurale, ritenendo possibile desumere dal dato testuale della disposizione costituzionale tutti gli aspetti procedurali sui quali impernare, verosimilmente in via di prassi e di concezioni costituzionali, l'intero procedimento di approvazione della legge che attribuisce alle Regioni un'autonomia differenziata.

Diversamente, l'argomento secondo il quale è tratto caratterizzante le disposizioni costituzionali una formulazione in termini ampi e generali, che di norma richiede un successivo intervento di attuazione anche laddove non espressamente previsto dal legislatore costituzionale, è richiamato con forza da chi sostiene invece l'opportunità di una legge attuativa dell'articolo 116, terzo comma, Cost. Ciò a garanzia dei ruoli degli attori istituzionali coinvolti, che richiederebbero una più chiara definizione del rapporto tra il principio negoziale – evidentemente sotteso alla disposizione quanto ai contenuti dell'autonomia – e i vincoli che la Costituzione impone in termini di fonti del diritto e delle relative procedure, anche a salvaguardia delle prerogative del Parlamento.

Al riguardo, premesso che può, verosimilmente, escludersi l'esistenza di un obbligo costituzionale in tal senso, si rappresenta che l'approvazione di una legge di attuazione di rango ordinario non potrebbe, in ogni caso, ritenersi vincolante rispetto alla fonte legislativa, atipica e rinforzata, di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost.

Inoltre, si segnala che, per quanto consta, l'unica iniziativa ad oggi assunta concerne il disegno di legge recante "Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", approvato in esame preliminare nella riunione del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007, mai tuttavia presentato alle Camere.

A livello statale, la sola disposizione di attuazione vigente è contenuta nel citato articolo 1, comma 571, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), che così recita:

«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. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge».

ii. Titolarità dell'iniziativa legislativa.

La formulazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost. non fornisce un'indicazione univoca in merito all'iniziativa legislativa. L'espressione "su iniziativa della Regione interessata" è stata, infatti, intesa in dottrina sia in termini di attribuzione dell'iniziativa legislativa alla Regione sia, al contrario, quale riferimento alla sola fase di impulso e avvio del procedimento. Al riguardo, si rappresenta che, nell'ambito dell'iter in corso di svolgimento per le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, è prevalsa l'opzione interpretativa che riconosce in capo al Governo la titolarità dell'iniziativa legislativa. Tuttavia, non può escludersi che, specie in caso di inerzia da parte dell'Esecutivo, le Regioni interessate assumano l'iniziativa legislativa, presentando alle Camere una proposta di legge ai sensi dell'articolo 121, secondo comma, Cost., sulla base dell'intesa conclusa con il Governo.

iii. Ruolo del Parlamento ed emendabilità del disegno di legge che approva l'intesa.

L'applicazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost., comporta l'attivazione di uno strumento di produzione normativa, ad oggi, mai utilizzato e costituito da elementi procedurali che lo rendono difficilmente comparabile con altre fonti del diritto previste dalla Costituzione.

Nel delineare il relativo procedimento in sede di prima applicazione, appare necessario garantire il ruolo del Parlamento, assicurando nelle diverse fasi procedurali un adeguato coinvolgimento dell'organo parlamentare, la cui funzione legislativa risulterebbe direttamente incisa dalle scelte operate nell'ambito delle intese. A prescindere dalla lettura della disposizione costituzionale alla quale si ritiene di aderire, è indubbio che l'esito al quale conduce l'approvazione della legge ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost. è, infatti, tale da incidere, con legge "rinforzata" ma tuttavia ordinaria, sull'assetto costituzionale del riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

Si fa, inoltre, presente che tra i commentatori della disposizione costituzionale risulta controversa la possibilità di emendare, in sede parlamentare, il disegno di legge presentato dal Governo sulla base dell'intesa raggiunta con la Regione interessata.

In proposito, sono state proposte dalla dottrina diverse soluzioni, discendenti dall'impostazione adottata in merito al rapporto tra intesa e legge. Considerare l'approvazione

della legge da parte delle Camere quale momento preordinato a rivestire di forma legislativa l'intesa raggiunta su iniziativa regionale condurrebbe ad escludere la possibilità di modificare aspetti sostanziali dell'intesa in sede parlamentare, riconoscendo alla legge di approvazione natura di legge meramente formale.

Si osserva, in argomento, che - a meno di voler postulare, ma irragionevolmente, che debba trattarsi di una legge meramente formale, a fronte di un contenuto sostanziale tutto insito nell'intesa - l'emendabilità dei contenuti della proposta di legge da parte del Parlamento dovrebbe considerarsi ineluttabilmente insita nella "libertà" della funzione legislativa e, forse ancor più, nel ruolo centralissimo che la Costituzione assegna alle Camere, quali sede dell'esercizio della sovranità popolare su cui si basa, *ex art. 1 Cost.*, la Repubblica.

Sicché, una volta che si sia intervenuti (ineluttabilmente, si ritiene) ad ammettere l'emendabilità della proposta (anche in difformità dai contenuti dell'intesa), si tratterà unicamente di considerare che l'approvazione parlamentare di una legge in tutto o in parte difforme dai contenuti dell'intesa dalla quale si sono prese le mosse (e che ne costituisce la base) dovrebbe implicare la necessità di una sorta di "revisione" o "adeguamento" dell'intesa, al fine di renderla integralmente conforme al contenuto della legge: ovvero di rendere quest'ultima conforme alla prima, all'uopo occorrendo un'ulteriore votazione (a maggioranza qualificata) dopo la revisione dell'intesa. Il principio-guida, in effetti, sembra doversi identificare in quello di cui all'ultimo comma dell'art. 1326 c.c..

GLI SCHEMI DI INTESA SULLE ULTERIORI FORME E CONDIZIONI PARTICOLARI DI AUTONOMIA DELLE REGIONI LOMBARDIA, VENETO ED EMILIA-ROMAGNA.

Gli schemi di intesa, da ultimo trasmessi in data 16 maggio 2019, presentano contenuto sostanzialmente identico alla prima versione del febbraio scorso, che dava conto dello stato dei negoziati e dei risultati *medio tempore* raggiunti attraverso il confronto con le Regioni proponenti. A seguito delle ulteriori trattative intercorse, nell'ambito dei tavoli tecnici organizzati presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, sono state, tuttavia, apportate alcune modificazioni ed integrazioni, che riguardano principalmente i seguenti aspetti:

- a. le procedure per l'adozione dei decreti di attuazione delle intese (articoli 3 e 4);
- b. l'espressa previsione dell'invarianza finanziaria (articoli 3 e 5);
- c. la definizione delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle ulteriori funzioni attribuite e la previsione della relativa clausola di salvaguardia in favore delle Regioni (articoli 5 e 7 degli schemi di intesa);
- d. l'inserimento del testo relativo ad ulteriori articoli, di cui risultava menzionata la sola rubrica nella precedente versione.

La struttura degli schemi di intesa

Al fine di uniformare le diverse richieste di intesa avanzate dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, nonché di tracciare una cornice univoca di riferimento entro la quale definire le

opportune differenziazioni, il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie ha predisposto una struttura comune ai tre schemi di intesa, che risultano articolati come segue:

- nelle Premesse sono richiamati i principi costituzionali di riferimento, nonché l'iter seguito da ciascuna Regione per assumere l'iniziativa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione;
- nel Titolo I, recante le Disposizioni generali, sono disciplinati l'oggetto dell'intesa, gli organismi e le procedure finalizzati all'attuazione dell'intesa e alle conseguenti verifiche e attività di monitoraggio, le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle ulteriori funzioni conferite, nonché i rapporti tra la legislazione statale vigente e le leggi regionali di attuazione dell'intesa;
- nel Titolo II, concernente le Competenze attribuite alla Regione, sono poi stabilite, nel dettaglio, le funzioni legislative e/o amministrative ulteriormente conferite alla Regione nelle materie elencate nell'articolo 2 degli schemi di intesa.

In evidenza

i. Peculiarità territoriali e individuazione delle materie oggetto di autonomia.

Considerato che la ratio dell'articolo 116, terzo comma, Cost. sembra risiedere nel principio di differenziazione, in base al quale le condizioni particolari di autonomia trovano fondamento in peculiarità presenti nelle Regioni proponenti, si segnala che l'affermazione di principio contenuta nell'articolo 1, comma 2, degli schemi di intesa – *“L'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione [...] e immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo”* – non sembra trovare corrispondenza nel Titolo II, concernente le *Competenze attribuite alla Regione*, in ragione dell'ampiezza e identità di materie nelle quali verrebbero conferite ulteriori competenze legislative e amministrative alle tre Regioni interessate.

Si ricorda, infatti, che l'articolo 2 degli schemi di intesa reca l'elenco delle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Nello specifico:

- Veneto: tutte e ventitré le materie previste dall'articolo 116, terzo comma, Cost.;
- Lombardia: venti materie (non risultano, al momento, incluse le seguenti materie: organizzazione della giustizia di pace; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale);
- Emilia-Romagna: sedici materie (non risultano, al momento, incluse le seguenti materie: organizzazione della giustizia di pace; professioni; alimentazione; ordinamento della comunicazione; porti e aeroporti civili; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale).

ii. Materie oggetto di intesa.

Sulla base di quanto già evidenziato, andrebbero valutati con maggiore attenzione gli effetti che l'ampiezza di materie attualmente prevista dall'articolo 2 degli schemi di intesa è suscettibile di produrre sull'ordinamento.

Un primo dato da considerare è l'impatto che l'attuazione dell'autonomia differenziata potrebbe determinare sul riparto di competenze legislative costituzionalmente previsto. Come evidenziato nei paragrafi precedenti, una lettura a maglie larghe delle peculiarità regionali che

giustificano l'attribuzione di maggiore autonomia, tale per cui anche la stessa maggiore capacità di gestione delle politiche pubbliche possa essere considerata tale, conduce a non potere escludere, in linea teorica, l'eventualità in cui tutte le Regioni di diritto comune avanzino richieste di analogo contenuto, riguardanti il complesso delle materie espressamente previste dall'articolo 116, terzo comma, Cost. In una simile ipotesi, il riparto di competenze di cui all'articolo 117 Cost. finirebbe per essere sostanzialmente alterato, mediante la soppressione implicita della competenza concorrente, in assenza di un intervento di modifica a livello costituzionale.

Ciò potrebbe ripercuotersi, altresì, sugli uffici e sulle strutture dell'amministrazione statale centrale e periferica, preposte allo svolgimento delle funzioni legislative e amministrative trasferite. Occorrerebbe, in proposito, valutare, in prospettiva, il potenziale impatto che il riconoscimento di ampie forme di autonomia differenziata ad un numero crescente di Regioni di diritto comune è suscettibile di determinare sulle amministrazioni statali interessate, in termini di soppressione o ridimensionamento degli uffici e delle strutture.

In secondo luogo, come già segnalato nell'appunto alla S.V. del 20 maggio u.s., andrebbe altresì verificato se, come osservato in dottrina, tra le materie espressamente previste dalla disposizione costituzionale, alcune risultino strutturalmente non devolvibili nella loro interezza alle Regioni, mentre riguardo a quelle di competenza esclusiva statale espressamente richiamate dall'articolo 116, terzo comma, Cost., occorrerebbe valutare se debbano essere conferite alle Regioni soltanto in parte ed essere, al contempo, sottoposte al rispetto dei principi desumibili dalla legislazione statale. Appare, inoltre, opportuno considerare che l'impatto delle intese su ambiti materiali rientranti nella competenza esclusiva dello Stato è potenzialmente suscettibile di creare disparità di trattamento tra Regioni ovvero ostacoli nella libera circolazione delle persone e delle cose sul territorio nazionale.

iii. Limiti all'esercizio delle nuove attribuzioni.

Con riferimento alla previsione di limiti all'esercizio della potestà legislativa e amministrativa nelle materie oggetto di intesa, si rappresenta che soltanto lo schema di intesa dell'Emilia-Romagna reca una disposizione di carattere generale (articolo 2, comma 3).

Al riguardo, sarebbe opportuno che, oltre alle specifiche previsioni già presenti nel Titolo II degli schemi di intesa con riferimento all'esercizio di singole attribuzioni, si provveda all'inserimento di una disposizione di carattere generale, sul modello di quanto già disposto dall'articolo 2, comma 3, dello schema di intesa dell'Emilia-Romagna, opportunamente integrato con il riferimento a tutti i limiti, costituzionalmente previsti, per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative.

In ogni caso, il richiamo generale a tutti i limiti (ed a ciascuno di essi) costituzionalmente previsti per l'esercizio, da parte delle regioni, della funzione legislativa e di quella amministrativa dovrebbe essere opportunamente ribadito nelle leggi (rafforzate) che recepiscono le intese: e ciò anche ove tale richiamo non fosse presente in queste ultime. Non può dubitarsi, infatti, che tali limiti debbano comunque applicarsi (anche indipendentemente da ciò che sia stato convenuto nell'intesa), giacché l'art. 116, terzo comma Cost., consente di ampliare le competenze regionali, ma non certamente di prescindere dai limiti (di carattere generale e particolare) insiti nella potestà legislativa delle regioni: con il corollario che (tutti) tali limiti non potrebbero non essere inderogabilmente applicati.

iv. Risorse finanziarie.

L'articolo 5 degli schemi di intesa prevede che l'attribuzione delle risorse finanziarie alle Regioni sia basata, nelle more della definizione dei fabbisogni standard per ogni singola materia, sulla spesa storica riferita alle funzioni trasferite e destinata a carattere permanente, a legislazione vigente, dallo Stato alla Regione interessata.

Inoltre, in considerazione delle difficoltà riscontrate nella definizione dei fabbisogni standard, gli schemi di intesa prevedono un meccanismo alternativo di determinazione delle risorse finanziarie per l'ipotesi in cui, trascorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti attuativi, non siano stati ancora definiti i fabbisogni standard (articolo 5, comma 1, lett. b), degli schemi di intesa).

La previsione di tale meccanismo alternativo non risulta, tuttavia, condivisibile per le ragioni che seguono.

Innanzitutto, deve considerarsi che, nei termini attuali, la previsione in esame vincola lo Stato alla determinazione dei fabbisogni standard, disponendo al contempo che, nell'ipotesi di mancato adempimento dell'obbligo assunto per il tramite dell'intesa, l'ammontare delle risorse da assegnare alla Regione sia determinato secondo un metodo di calcolo che, in chiave (incomprensibilmente) sanzionatoria per lo Stato, produrrebbe un aumento delle somme da trasferire rispetto alla modalità di calcolo basata sul costo storico.

Nello specifico, tale modalità di determinazione delle risorse prevede, infatti, che la spesa destinata alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia non possa essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse.

Per effetto di tale metodo di calcolo, in caso di perdurante assenza dei fabbisogni standard, le Regioni destinatarie di autonomia differenziata – che in base alla ratio sottesa all'articolo 116, terzo comma, Cost. dovrebbero, almeno di norma, essere regioni “virtuose” nei settori in cui richiedono le più ampie condizioni di autonomia – riceverebbero, per mero effetto del decorso di tre anni, un ammontare di risorse pari almeno al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale (e quindi presumibilmente maggiore della spesa storica di riferimento per quella Regione). L'applicazione di tale criterio è, dunque, suscettibile di determinare via via, negli anni, uno spostamento verso l'alto del valore medio nazionale pro-capite della spesa statale, posto che il valore della spesa da destinare alle Regioni ad autonomia differenziata verrebbe a coincidere con la media nazionale, e non più con il minore costo storico in quella Regione: fino ad un progressivo appiattimento in prospettiva, nell'ipotesi di aumento del numero delle Regioni ad autonomia differenziata, del valore medio nazionale sul costo storico corrispondente alla Regione meno virtuosa.

Esemplificando: se una Regione virtuosa ha una spesa storica nella materia trasferita pari al 70 per cento di quella media nazionale, e se si ipotizza che la relativa popolazione è pari al 10 per cento di quella nazionale, l'attribuzione di risorse non secondo il criterio storico, ma in base alla media nazionale, farebbe salire quest'ultima del 3 per cento

(perché si perderebbe un risparmio del 30 per cento riferito al 3 per cento della popolazione). Risulta dunque agevole comprendere come un tal modo di procedere implicherebbe un ingiustificato spostamento di risorse verso le regioni ad autonomia differenziata, con conseguente deprivazione delle altre (doverosamente postulandosi l'invarianza di spesa complessiva).

È dunque giocoforza impedire che, mediante un'opportuna calibrazione delle materie per cui venga formulata richiesta di autonomia differenziata, talune regioni possano perseguire un obiettivo di loro implementazione rispetto alle altre.

Altrimenti, con ogni evidenza, si darebbe adito a una possibile violazione dello stesso art. 116, terzo comma, Cost. (inappropriatamente applicato), giacché esso espressamente postula “*il rispetto dei principi di cui all'articolo 119, Cost.*”: tra cui quelli del “*coordinamento della finanza pubblica*” e della perequazione territoriale, nonché quelli di cui al relativo quinto comma; e, più in generale, si porrebbe a rischio anche il principio dell'equilibrio di bilancio, espresso dal novellato art. 81 Cost.

In sostanza, dunque, pare evidente che un complessivo aumento della spesa statale per l'esercizio delle funzioni oggetto di autonomia differenziata contrasti, evidentemente, con la clausola di invarianza finanziaria correttamente prevista negli schemi di intesa e che esso non risponde, altresì, alla logica di efficientamento della spesa che deve presiedere all'attribuzione di maggiore autonomia alle singole regioni.

Essendo, l'applicazione di un simile meccanismo, appunto è, quindi, suscettibile di determinare una violazione indiretta degli articoli 5, 81, 116, terzo comma, e 119 della Costituzione; è necessaria una riformulazione della disposizioni emanande (e delle conformi intese) che, fermo restando gli obblighi relativi alla determinazione dei fabbisogni standard gravanti sullo Stato per effetto di norme di legge, individui nella minor somma tra il costo storico e il valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento l'ammontare delle risorse da assegnare alle Regioni ad autonomia differenziata, anche nell'ipotesi in cui, trascorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti attuativi, non siano stati ancora definiti i fabbisogni standard.

Va da sé, infine, che (solo) se e quando verranno effettivamente definiti ed applicati tali costi standardizzati, essi dovranno sostituirsi agli attuali criteri suindicati (costo storico, nel limite del costo medio nazione pro-capite) in tutte le regioni e perciò anche in quelle che abbiano ottenuto od ottengano la c.d. autonomia differenziata di cui trattasi.

v. Previsione di un termine di durata dell'intesa.

Gli schemi di intesa non prevedono un termine di durata dell'intesa medesima.

La disposizione costituzionale non fornisce alcuna indicazione sul punto. Tuttavia, il rispetto dei principi di buona legislazione richiederebbe la previsione di un termine di durata, al fine di evitare la cristallizzazione di un processo che non è stato ancora sottoposto a verifica e controllo dei risultati.

Si consideri, poi, che la mancata previsione di un termine di durata è suscettibile 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.

In proposito, si ricorda, altresì, che gli Accordi preliminari del febbraio 2018 contenevano al loro interno una specifica clausola di durata decennale dell'intesa. Trascorso tale periodo, l'intesa avrebbe cessato di produrre i propri effetti e, soltanto all'esito della verifica dei risultati fino a quel momento raggiunti, si sarebbe potuto procedere al rinnovo dell'intesa o alla sua rinegoziazione.

Un siffatto limite temporale non è, invero, costituzionalmente necessitato; ma si paleserebbe evidentemente conforme a un sano principio di buona e prudente legislazione nell'ambito di cui trattasi: che altrimenti si attergerebbe in termini di definitiva e pericolosa irretrattabilità.

vi. Clausola di cedevolezza delle disposizioni statali.

L'articolo 8 degli schemi di intesa regola i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale nelle materie oggetto di nuove attribuzioni, prevedendo una clausola di cedevolezza delle disposizioni statali.

In proposito, suscita perplessità quanto disposto dall'articolo 8, comma 2, delle bozze di intesa, che devolve interamente alle Regioni l'individuazione delle disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia all'interno dell'ordinamento regionale, a decorrere dalla data di entrata in vigore delle leggi regionali nelle materie oggetto di autonomia differenziata. Al riguardo, appare necessario un maggiore coinvolgimento di organi statali, rispetto all'attuale previsione che si limita a stabilire un obbligo di comunicazione delle suddette leggi regionali al Ministro per gli affari regionali e le autonomie.

Più in dettaglio, si segnala quanto segue:

Premesse

- per ragioni di completezza, appare opportuno integrare i riferimenti ai principi costituzionali, mediante il richiamo degli articoli 81 – peraltro, espressamente citato all'articolo 1, comma 1, degli schemi di intesa – e 120 della Costituzione, nonché dell'intero articolo 116 Cost. in luogo del solo terzo comma;
- nei *Considerato*, nella parte in cui si fa riferimento all'articolo 116, terzo comma, all'ultimo capoverso si afferma quanto segue: “[...] *le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sono attribuite con legge dello Stato, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base dell'intesa tra lo Stato e la Regione e su proposta del Governo*”. In proposito, si ricorda che la disposizione costituzionale non attribuisce espressamente al Governo l'iniziativa legislativa. Pertanto, considerato che l'esercizio di tale iniziativa da parte del Governo costituisce, nel caso di specie, l'esito di un'opzione interpretativa, e non di un'espressa previsione costituzionale, è necessario eliminare tale riferimento dalle Premesse;
- con specifico riguardo allo schema di intesa relativo alla Regione Lombardia, si fa, poi, presente che non sembra potersi condividere la richiesta della Regione di prevedere un espresso riferimento all'articolo 8, terzo comma, della Costituzione. Ancorché sussista una certa assonanza tra le fonti normative previste dall'articolo 8, terzo comma, e 116, terzo comma, Cost., i soggetti coinvolti nelle due fattispecie (confessioni religiose e Regioni) non appaiono, invece, equiparabili sotto il profilo soggettivo. Inoltre, il riferimento all'articolo 8, terzo comma, Cost. consentirebbe ad un'intesa di vincolare le Camere sul piano procedurale, nella successiva fase di approvazione della legge;
- con riferimento allo schema di intesa riguardante l'Emilia-Romagna, la previsione, contenuta nell'ultimo capoverso delle *Premesse*, secondo cui gli Allegati all'Accordo preliminare sottoscritto il 28 febbraio 2018 sono “*parti integranti della presente intesa*” non appare conforme al principio negoziale sotteso alla stipula dell'intesa, i cui contenuti

potrebbero non coincidere, all'esito delle trattative, con quanto oggetto di richiesta da parte della Regione e declinato nei predetti Allegati.

Disposizioni generali

- in merito alla composizione della commissione paritetica Stato-Regione, disciplinata dall'articolo 3 degli schemi di intesa, suscita perplessità la previsione relativa alla nomina dei rappresentanti di parte statale *“su proposta dei Ministeri competenti”*. Considerato che i componenti di nomina governativa sono nove – di cui tre in rappresentanza del MEF, per il Veneto e la Lombardia – e che l'ampiezza delle materie oggetto di intesa è tale da coinvolgere quasi tutti i Dicasteri, ci si domanda come dovrebbe, concretamente, operare il meccanismo delineato dalla disposizione, a fronte di un numero di proponenti superiore ai rappresentanti da nominare;
- andrebbe verificato l'effettivo coordinamento delle previsioni di cui all'articolo 4, commi 1 e 4, laddove si prevede che *“il trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali comporta la contestuale soppressione o il ridimensionamento [...] dell'amministrazione statale periferica. Sono altresì ridimensionate, in rapporto a compiti residui, le amministrazioni centrali [...]”*. Al riguardo, non appare chiaro se la soppressione o il ridimensionamento di uffici o strutture dell'amministrazione statale, centrale e periferica, sia disposta dai d.P.C.M. di cui all'articolo 4, comma 1, ovvero consegua all'adozione dei regolamenti di riorganizzazione previsti dal comma 4 del medesimo articolo.

Tanto si rappresenta alla S.V. quale sintesi delle principali questioni relative alla materia di cui trattasi.

Si resta a disposizione per eventuali, ulteriori approfondimenti ed integrazioni.