

27 NOVEMBRE 2019

Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.

di Ludovico A. Mazzarolli  
Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Udine

# Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.\*

**di Ludovico A. Mazzaroli**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Udine

**Sommario:** 1. Riassunto (essenziale) delle puntate precedenti. – 2. Il testo della bozza di legge-quadro. – 3. Su profili relativi alla legittimità costituzionale del *modus procedendi* ipotizzato dal Governo.

## 1. Riassunto (essenziale) delle puntate precedenti.

L'art. 2 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 («*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*»<sup>1</sup>), sostituisce la versione precedentemente in vigore dell'art. 116 Cost.<sup>2</sup>, introducendo una nuova disposizione, il cui co. 3 così dispone: «*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*»<sup>3</sup>.

---

\* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

<sup>1</sup> Per tutti, AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V*, a cura di M. OLIVETTI, T. GROPPI, 1<sup>a</sup> ed., 2001 e 2<sup>a</sup> ed., 2003, Giappichelli, Torino; AA.VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. BETTINELLI, F. RIGANO, Giappichelli, Torino, 2004; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002.

Sull'attuale situazione, AA.VV., *Diritto regionale*, a cura di G. FALCON e R. BIN, 2<sup>a</sup> ed., Il Mulino, Bologna, 2018; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, 4<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2018.

<sup>2</sup> Per la situazione precedente al 2001, v., per tutti, A. D'ATENA, *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, 317 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, 7<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2000. Con riferimento al problema in parola, L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000, e alla disposizione in oggetto, S. BARTOLE, *Art. 116*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna - Roma, 1985.

<sup>3</sup> Sull'attuale testo dell'art. 116, co. 3, Cost., v., tra i moltissimi: A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, III, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, UTET, Torino, 2006; G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie* cit.; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2008; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie* cit.; A.M. POGGI, *Esiste nel titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di*

{... omissis ...}

differenziazione» del 116 comma 3?, in AA.VV., *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, a cura di A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU, Giuffrè, Milano, 2009, 27 ss.

Per quanto accaduto con riferimento a detta disposizione dal 2017 in poi, v. il lavoro monografico di D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019 (con ampia, esaustiva e aggiornata «Bibliografia», a pp. 185 - 198), nonché E. BALBONI, *Per scongiurare la 'secessione dei ricchi' basterebbe la buona amministrazione*, in *forumcostituzionale.it*, 2019; E. BALBONI, *L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé disuguaglianza*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019; O. CARAMASCHI, *Il referendum per l'autonomia di Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivo*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019; B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2019; M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna* n. 14/2017; G. CHIARA, *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*, in *Forumcostituzionale.it*, 6 luglio 2019; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017; R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2019; F. DONÀ, *Autonomia differenziata e partecipazione popolare*, in *Dirittifondamentali.it* n. 2/2019 (20.11.2019); G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017; F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2018; P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni* n. 2/2018; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017; L.A. MAZZAROLLI, *Annotazioni e riflessioni sul referendum veneto in materia di «autonomia»*, in *Federalismi.it* n. 17/2017 (13 settembre 2017); L.A. MAZZAROLLI, *Una voce apertamente favorevole al regionalismo differenziato*, in *Atti del Conv. di Milano dell'8 ottobre 2019 su «Regionalismo differenziato: opportunità e criticità»*; D. MONE., *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art.116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *rivistaaic.it*, n. 1/2019; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Federalismi.it* n. 21/2018 (7.11.2018); V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forumcostituzionale.it* (Paper - 31.5.2018); S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti regionali* n. 2/2018 (9.5.2018); M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019 (20.3.2019); A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2019; A. RUSSELLO, *Cottarelli apre all'autonomia uniforme. «Ma la vera emergenza è la burocrazia»*, in *Il Corriere di Verona*, 28 luglio 2019; A.M. RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in *Istituzioni del Federalismo* n. 2/2018; D. STEVANATO e A. GIOVANARDI, *Opposizione all'autonomia differenziata, quando arrivano i veri argomenti? Stiamo sempre aspettando*, in [http://noisefromamerika.org/articolo/...](http://noisefromamerika.org/articolo/) (9.8.2019); E. STRADELLA, *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale: indissolubilità, autonomie e indipendentismi alla prova del costituzionalismo*, in AA.VV., *Profili attuali di diritto costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2015; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni* n. 4/2017; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2018; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019; L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC* n. 4/2018.

Perplexi, critici, o molto critici, tra gli altri: R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia «differenziata»: allegramente verso l'eversione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2017 (16 marzo 2019); E. FELICE, *L'autonomia contro il sud unisce destra e sinistra*, in *L'Espresso*, 28 luglio 2019; I. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *dirittiregionali.it*, n. 1/2019 (... ma anche in altri lavori); A. PATRONI GRIFFI A., *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Dir. pubbl. europeo - Rass. online*, giugno 2019 (... *idem*); G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2018; M. VILLONE, *Questa autonomia non si migliora, va fermata*, in *Osservatorio del Sud*, 6.7.2019 (... *idem*).

In Veneto, viene varata la legge regionale 19 giugno 2014, n. 15, recante «*Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto*».

Sempre in Veneto, lo stesso giorno, viene emanata la legge regionale n. 16, recante l'«*Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto*».

Con ricorsi notificati il 23-28 agosto 2014, depositati in cancelleria il 2 settembre 2014 e iscritti ai nn. 67 e 68 del registro ricorsi 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri promuove il giudizio di legittimità costituzionale avverso le predette due leggi regionali.

Con sentenza 25 giugno 2015, n. 118, la Corte costituzionale dichiara, tra l'altro: (a) la (ovvia e scontata) illegittimità costituzionale della l. reg. Veneto 19 giugno 2014, n. 16; (b) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, co. 1, nn. 2., 3., 4., 5., della l. reg. Veneto 19 giugno 2014, n. 15; (c) l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 1, n. 1., della l. reg. Veneto n. 15/2014; (d) l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, co. 2., 3., 4., della l. reg. Veneto n. 15/2014<sup>4</sup>.

Dopo il via libera dato dalla Corte, il 22 ottobre 2017, si svolge, in Veneto e in Lombardia, un *referendum* popolare di carattere consultivo<sup>5</sup> (nella prima Regione con *quorum* di partecipazione e indizione mediante legge regionale, nella seconda senza *quorum* e indizione con delibera di Consiglio), i cui esiti sono ampiamente noti e tali da fare affermare anche all'attuale Ministro Boccia (che dell'autonomia differenziata non è certo tra i più accesi sostenitori) che «*l'autonomia la faremo bene e soprattutto rispettando le decisioni popolari, come in Lombardia e Veneto. La vicenda veneta dal punto di vista culturale è ancora più importante e ci deve far riflettere*»<sup>6</sup>.

Il giorno 1 dicembre 2017, prendono ufficialmente avvio le trattative tra le Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna<sup>7</sup> e il Governo Gentiloni<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Sulla pronuncia e su detti profili, nuovamente, se si crede, L.A. MAZZAROLLI, *Annotazioni e riflessioni sul referendum veneto* cit., partic. § 6., e E. STRADELLA, *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale* cit.

<sup>5</sup> S. BARTOLE, *L'autonomia non si ottiene con le urne*, in *La Nuova Venezia*, 13 ottobre 2017; F. DONÀ, *Autonomia differenziata e partecipazione popolare* cit.; L. DAINOTTI, L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni* n. 4/2017; A. LAURO, *Tamquam non essent: riflessioni a margine dei referendum lombardo-veneti del 22 ottobre 2017*, in *forumcostituzionale.it*, 2017 (15 novembre 2017); L.A. MAZZAROLLI, *Annotazioni e riflessioni sul referendum veneto* cit.

<sup>6</sup> Agenzia *Askanevs*: Trieste, 18 novembre 2019 - 14:33, in <https://www.askanevs.it/cronaca/2019/11/18/autonomia-boccia-molte-richieste-ma-legge-quadro-%c3%a8-cintura-sicurezza-pn-20191118-00174/>.

<sup>7</sup> In quest'ultima Regione non si è svolta alcuna forma di consultazione popolare, referendaria o no. Essa «*si è invece attivata, su impulso del Presidente ..., con l'approvazione da parte dell'Assemblea regionale, il 3 ottobre 2017, di una risoluzione per l'avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'intesa con il Governo ...*» (v. in <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104705.pdf>, sub «*Il processo di attuazione dell'autonomia ...*»).

<sup>8</sup> Nel corso della XVIII Legislatura, iniziata il 23 marzo 2018, hanno avanzato formale domanda al ministero degli Affari regionali di avvio delle trattative anche altre sei Regioni: Liguria (a guida centro-destra), Toscana, Piemonte, Campania, Marche e Umbria (tutte a guida centro-sinistra, nel momento dell'istanza). Le ultime due hanno proposto un'unica richiesta congiunta.

Il 28 febbraio 2018 i Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Stefano Bonaccini, Lombardia, Roberto Maroni, Veneto, Luca Zaia, sottoscrivono una c.d. «*Pre-Intesa*» con il Sottosegretario agli *Affari regionali*, Gianclaudio Bressa, che firma per il Governo<sup>9</sup>.

Elezioni politiche si tengono il 4 marzo 2018.

Il 23 marzo 2018, ha formalmente inizio la XVIII Legislatura.

Il Presidente del Consiglio Gentiloni rassegna le sue dimissioni il 24 marzo [2018](#).

Il giorno 1 giugno 2018, giura e si insedia l'Esecutivo Conte I (coalizione politica M5S, Lega). Ministro senza portafoglio agli [Affari regionali e Autonomie](#) è la sen. Erika Stefani (Lega).

Per il periodo di durata di detto Governo (15 mesi scarsi), si svolgono continue trattative, con l'apertura di numerosi «*tavoli tecnici*», tra l'Esecutivo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto. Si susseguono ripetuti scambi di bozze tra Centro e Periferia, aventi a oggetto la fonte di cui all'art. 116, co. 3, Cost.

Gli ultimi due invii di una bozza di atto, da parte della Regione Veneto al Ministro Stefani, avvengono in febbraio 2019 e in maggio 2019.

Il 20 agosto [2019](#) il Governo Conte I rassegna le sue dimissioni nelle mani del Presidente della Repubblica.

Si insedia poco dopo l'Esecutivo Conte II (coalizione politica M5S, PD, Italia Viva, LeU) che presta giuramento il 5 settembre 2019. Ministro senza portafoglio agli [Affari regionali e Autonomie](#) è l'on. Francesco Boccia (PD).

Il 17 settembre 2019, la Regione Veneto invia una nuova bozza di atto al neo-insediato Ministro Boccia.

Il 10 ottobre seguente, gli Uffici del neo-Ministro inviano una contro-bozza alla Regione Veneto. Si tratta, però, di osservazioni ... alla bozza di maggio 2019, come se, dopo quella, non ne fosse seguita un'altra, nel mese di settembre.

---

In Basilicata, Calabria e Puglia sono già stati approvati atti di indirizzo in tale senso, ma nulla di più. Manca per ora all'appello il Lazio, nonché Abruzzo e Molise, le quali ultime due si dimostrano, fino ad oggi, affatto non interessate alla questione.

<sup>9</sup> Per tutti, v. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 2/2018.

L'11 novembre 2019, il Governo, avendo mutato radicalmente prospettiva, rispetto al precedente (prima, lo Stato fissa i Lep - livelli essenziali delle prestazioni<sup>10</sup> - e i fabbisogni *standard*<sup>11</sup> e solo dopo si procede alla firma delle *Intese*), smette - unilateralmente - di lavorare sulle bozze di Intesa scambiate fino ad allora con le tre Regioni e invia ai Presidenti delle stesse la bozza di una legge-quadro, composta di due articoli.

## 2. Il testo della bozza di legge-quadro<sup>12</sup>.

**Articolo 1 (Principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione).**

1. **Le Intese** tra lo Stato e le Regioni, con le quali sono attribuite, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, al fine di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni o gli obiettivi di servizio su tutto il territorio nazionale, **si conformano ai seguenti obiettivi e modalità di attuazione:**

- a) determinazione, nelle materie oggetto di attribuzione, dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) o degli obiettivi di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale e dei fabbisogni *standard*, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione;
- b) finanziamento delle funzioni attribuite sulla base dei fabbisogni *standard*, dei livelli essenziali delle prestazioni o degli obiettivi di servizio determinati ai sensi della lettera a), nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e in coerenza con i principi recati dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, con particolare riferimento alla sostituzione delle risorse erariali con autonomia di entrata, territorialità dei tributi e perequazione;
- c) necessità di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli delle prestazioni o gli obiettivi di servizio di cui alla lettera a), anche attraverso la perequazione infrastrutturale. A tal fine, i futuri riparti delle risorse dedicate alle infrastrutture devono tenere conto di tale obiettivo;

---

<sup>10</sup> Sono menzionati nell'**art. 117, co. 2, lett. m), Cost.** e concernono «i diritti civili e sociali che devono essere garantiti [...] i diritti, non i livelli [...] su tutto il territorio nazionale».

Tra tutti, v. M. BELLETTI, I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile, in *Istituzioni del federalismo*, nn. 3-4, 2003; C. DI SOMMA, Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa, in *Forum di Quad cost.*, 18 luglio 2006; M. LUCIANI, I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117 comma 2, lett. m della Costituzione), in *Politica del diritto*, n. 3, 2002; C. PINELLI, Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m), *Cost.*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2002; C. PINELLI, I livelli essenziali delle prestazioni, in *Riv. giur. mezz.*, 2018.

<sup>11</sup> Nell'art. 2, co. 2, lett. f), della l. (ordinaria) 5 maggio 2009, n. 42 («Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'**art. 119 della Costituzione**») si legge che è necessario determinare «costo e fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica; definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione».

<sup>12</sup> I neretti nelle rubriche e nel testo dell'articolato sono miei.

d) previsione del riparto tra regione ed enti locali delle funzioni amministrative oggetto di attribuzione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, previsti dall'articolo 118 della Costituzione, oltre che con riferimento al principio solidaristico che connota il sistema degli enti locali. All'affidamento delle funzioni si procede, altresì, tenuto conto delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane definite dalla legislazione statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;

e) previsione che, qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non siano stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni *standard*, e fino alla loro determinazione, le funzioni sono attribuite con decorrenza dal 1° gennaio dell'esercizio immediatamente successivo e le relative risorse sono assegnate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente;

f) ai fini del coordinamento della finanza pubblica, previsione della facoltà dello Stato di stabilire, in relazione agli andamenti del ciclo economico e dei conti pubblici, misure a carico della Regione, a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica previa adozione delle medesime misure con impatto finanziario su tutto il territorio nazionale.

2. **Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie trasmette al Parlamento l'Accordo sottoscritto con il Presidente della Regione interessata per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Le Commissioni si esprimono entro 60 giorni dalla trasmissione e i relativi pareri sono trasmessi a Governo e a Regioni per le rispettive valutazioni.**
3. **Il Governo delibera sul disegno di legge che approva l'Intesa che attribuisce ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai fini della sua presentazione al Parlamento entro 30 giorni dalla sottoscrizione dell'intesa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro degli affari regionali e le autonomie delegato e del Presidente della Regione.**
4. Lo Stato e la regione sottopongono a verifica l'intesa al termine del decimo anno dall'entrata in vigore della legge di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia o nel più breve termine fissato dall'intesa stessa. Lo Stato e la Regione possono comunque assumere in qualsiasi momento l'iniziativa per la revisione dell'Intesa, da definire ai sensi dei commi 2 e 3.

**Articolo 2** (*Modalità definizione dei LEP e degli obiettivi di servizio*).

1. I livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni *standard* di cui all'articolo 1, nonché le relative metodologie di determinazione, sono individuati con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie +di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri di volta in volta competenti, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa. La determinazione dei predetti livelli essenziali delle prestazioni, obiettivi di servizio e fabbisogni *standard*, nonché i successivi riparti, avvengono nei limiti delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente, ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.
2. Per l'attuazione delle attività di cui al comma 1, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie si avvale quale Commissario, del Dirigente preposto alla struttura di livello dirigenziale generale del Ministero dell'economia e delle finanze competente per materia. Il Commissario è nominato, entro 30 giorni dalla data di sottoscrizione dell'accordo di cui all'articolo, 1 comma 2, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel decreto di nomina sono definiti i compiti, i poteri del Commissario, la durata in carica, nonché il compenso connesso ai compiti aggiuntivi. Il Commissario, cui è affidato l'impulso e il coordinamento delle attività di cui al comma 1, si avvale di una struttura di missione posta alle sue dirette dipendenze istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, nella quale è assicurata la partecipazione di rappresentanti designati dalla Conferenza delle Regioni. Con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sono definiti il contingente di personale assegnato alla predetta struttura, nonché quello degli esperti di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n. 303 del 1999. Agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo si fa fronte con le risorse del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Commissario si avvale, altresì, del supporto tecnico della Società Soluzioni per il sistema economico – Sose S.p.A., dell'ISTAT e della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO) delle Regioni. Il Commissario opera in sinergia con la Commissione Tecnica per i fabbisogni *standard* di cui al comma 29 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e con il tavolo tecnico per l'attuazione del decreto legislativo n. 68 del 2011, di cui al comma 958 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

3. A seguito dell'approvazione dei livelli essenziali delle prestazioni, degli obiettivi di servizio dei fabbisogni *standard* di cui all'articolo 1, nonché delle relative metodologie di determinazione, il Commissario provvede, altresì, alla definizione dei decreti di conferimento concernenti i beni nonché le risorse finanziarie umane e strumentali correlate alle funzioni attribuite ai sensi delle intese di cui all'articolo 116 terzo comma della costituzione. In tal caso la Struttura tecnica di missione è integrata dai rappresentanti indicati dalla Regione interessata.
4. Gli schemi di decreto di cui al comma 1, sono corredati dalla relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e sono adottati previa intesa in Conferenza Stato Regioni, di cui all'articolo 8 della legge 28 agosto 1997, n. 281. Gli schemi di decreto sono trasmessi alle Camere, ai fini dell'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e da parte delle Commissioni parlamentari competenti. Decorsi trenta giorni dalla trasmissione alle Camere da parte del Governo, il decreto può essere comunque adottato, previa deliberazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri. Il Governo se non intende conformarsi ai pareri parlamentari trasmette alle Camere una relazione nella quale indica le ragioni per le quali non si è conformato.
5. Gli schemi di decreto di cui al comma 3, sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i ministri interessati e sono corredati dalla relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e sono adottati previo parere della Conferenza Stato Regioni, di cui all'articolo 8 della legge 28 agosto 1997, n. 281.

### **3. Sui profili relativi alla legittimità costituzionale del *modus procedendi* ipotizzato dal Governo.**

**3.1.** Come noto, il potere di legiferare, da parte dello Stato, è un potere libero nei fini, purché esercitato nei limiti di ciò che prevede la Costituzione che è fonte sia più forte della legge ordinaria, sia origine unica della separazione delle competenze delle fonti primarie, laddove non si possa ragionare, nel confrontarle tra loro, in termine di forza (ciò vale, p. es., per i *Regolamenti parlamentari* che non sono né più forti, né meno forti della legge ordinaria, essendo oggetto di una competenza riservata dalla Costituzione alle singole Camere *ex art. 64*; così come vale per i rapporti tra una legge ordinaria dello Stato e una legge di ciascuna Regione, eccezion fatta per le leggi statali che dettano principi in relazione a quelle regionali che dettano la disciplina di dettaglio quanto alle materie di «*competenza concorrente*»<sup>13</sup>).

---

<sup>13</sup> Sulla quale si tornerà *infra*, tra breve.

**3.2.** Alla luce di questa considerazione preliminare, la legge-quadro di cui si ipotizza l'adozione non sembra esente da critiche che riguardano, in radice, la sua compatibilità con le previsioni costituzionali.

**3.2.1.** Si ragioni, innanzitutto, della Rubrica dell'art. 1 che reca quanto segue: «*Principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione*».

Ebbene, in Costituzione, non si trova scritto che spetta allo Stato determinare principi di tale fatta.

Né, a ben vedere, potrebbe trovarsi lì scritto alcunché del genere, posto che, per loro stessa natura, «principi» dettati con fonte di livello ordinario per delimitare, circoscrivere, determinare una disposizione di livello costituzionale, quando questa non affidi il predetto compito a fonte alcuna, sono in *re ipsa* lesivi sia di quella stessa disposizione (nel caso, l'art. 116, co. 3, Cost.), sia dell'art. 138 Cost. nella parte in cui prevede un apposito procedimento aggravato per l'approvazione delle «*leggi costituzionale*» e delle «*leggi di revisione costituzionale*»: le uniche, cioè, dotate della capacità, della forza e della competenza atte a condizionare, comprimendolo, un articolo della Costituzione.

**3.2.2.** Certo, la circostanza che il ridotto articolato di cui si discute detti «principi» può dare una ragione del fatto che esso venga denominato, nel suo complesso, «*legge-quadro*».

Ma, al tempo stesso, dimostra, e inequivocabilmente, che chi ne è autore e chi se ne fa portatore, è fermo a una logica anteriore, addirittura, alla riforma costituzionale adottata con la l. cost. 18.10.2001, n. 3, recante «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*» (e pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* 24 ottobre 2001, n. 248).

Non si può infatti dimenticare che, vigente il regime di riparto di materie tra Stato e Regioni antecedente alla riforma del 2001, la «*legge-quadro*» o «*legge-cornice*» serviva proprio a dettare la *normativa di principio* in relazione alle materie di cui alla vecchia formulazione dell'art. 117 Cost. che cominciava così: «*La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni*»<sup>14</sup>.

In relazione alla quale osservazione non serve soffermarsi a sottolineare che il potere di quelle particolari leggi dello Stato, espressamente o implicitamente deputate a dettare «*principi fondamentali*» limitanti la potestà legislativa regionale, era costituzionalmente stabilito, ciò che non è per la legge-quadro *de qua*.

**3.2.3.** Ma oggi (o, per meglio dire, dal 2001), il potere dello Stato di dettare normativa di principio è espressamente limitato alle materie di «*competenza c.d. concorrente*» di cui all'attuale versione dell'art. 117 Cost., comma 3 [«*Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: {omissis}. Nelle materie di legislazione concorrente {... e solo in quelle ...} spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*»].

---

<sup>14</sup> Neretto mio.

**3.3.** Non solo, ma siccome l'art. 116, comma 3, Cost. è stato dettato appositamente per attribuire, tra l'altro, «*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117*» (... cioè proprio quelle della «*competenza concorrente*» quale intesa *post* 2001), è chiaro che esso, intendendo limitare il potere di dettare principi statali relativamente a quelle singole materie, esclude in radice che lo Stato possa dettare, con normativa di rango ordinario, «*principi*» in relazione alla «... *attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia*» (come si trova nella già cit. Rubrica dell'art. 1 del «disegno di legge-quadro»).

**3.4.** Già la *ratio* che muove l'autore di quest'ultimo appare dunque costituzionalmente illegittima, perché il preteso potere parlamentare di legiferare che viene invocato nel caso, non solo non trova fondamento in Costituzione, ma, anzi, trova, a ben vedere, un ostacolo ben preciso nella Carta stessa.

**3.5.** Ma v'è di più, perché l'art. 116, co. 3, Cost. prevede con estrema chiarezza quali sono le fonti da adoperare per addivenire al risultato che la disposizione si propone e le fonti sono ... una sola fonte: una «*legge dello Stato*», ma «*su iniziativa della Regione interessata*» ... «*approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*».

Non c'è spazio per fonti diverse da quella che si possano occupare di quell'espressa previsione costituzionale.

A meno che non si tratti di fonti poste, per così dire, «*a valle*» di quella particolarissima legge di cui all'art. 116, co. 3, Cost., non certo «*a monte*».

**3.6.** Un'ultima notazione sul tema: se quell'unica fonte cui si riferisce l'art. 116, co. 3, Cost., va approvata «*sulla base*» di Intese e cioè con una *procedura concordata*, allora, e una volta di più, «*principi*» calati dall'alto (... il che pure è già di per sé una contraddizione in termini trattando, appunto, di una *procedura concordata*) sono per loro stessa natura costituzionalmente illegittimi.

**3.7.** Si proverà certamente a dire che si tratta di una legge *meramente procedimentale*.

Ma, a parte che non è vero (e lo dimostra quanto sin qui detto sui «*principi*»), le obiezioni allora aumentano, anziché calare.

*Primo:* agli Atti della Camera dei deputati della XVI Legislatura (*Lavori preparatori dei progetti di legge*), Atto n. 1368, si trova una *Proposta di legge*, presentata il 24 giugno 2008 dagli onn. Lanzillotta e Marantelli. Essa recava «*Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, concernente l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni*»<sup>15</sup> ed era, forse comunque discutibile, ma ben più ponderata di ciò che si sta qui analizzando.

---

<sup>15</sup> V. in <https://leg16.camera.it/126?idDocumento=1368#>.

*Secondo: il progetto attualmente in discussione appare costituzionalmente illegittimo per un'intrinseca irragionevolezza dovuta a ... manifesta inutilità.*

Chi vincolerebbe, una volta divenuto legge dello Stato ?

Certo non le Regioni; ma, a ben vedere, nemmeno il Parlamento, libero di cambiarne i contenuti in qualunque momento; né, e ciò è paradossale, neppure il Governo e, si badi, un Governo che agisse, a legge vigente, in senso contrario alla stessa.

Infatti, un Esecutivo che concludesse *Intese* con le Regioni interessate e poi ottenesse dal Parlamento quella particolare legge rinforzata di cui al 116, co. 3, Cost. ... potrebbe bellamente non curarsi di una fonte esistente che - ma non è certo un caso se si ragiona su quanto precede - verrebbe «*superata*» non già da una legge eguale e contraria, ma dalla *fonte competente* in base a quanto stabilisce la Costituzione.

**3.8.** Il tutto senza potere, almeno per ora, approfondire il tema della palesata volontà di inserire gli articoli *de quibus* nella *legge di stabilità* in corso di approvazione in Parlamento che, ci si limita a ricordare, è una legge «*meramente formale*».

*«Il disegno di legge che il Governo si appresta a presentare alle Camere è stato inserito, nella Nota di aggiornamento al DEF 2019, fra i provvedimenti collegati alla decisione di bilancio»<sup>16</sup>.*

E per fortuna che, nella fase iniziale delle trattative, le tre Regioni erano state accusate di volere esautorare il Parlamento dalle scelte fondamentali concernenti l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.<sup>17</sup>.

**4.** Superfluo aggiungere che, seppure esposto in chiusura del presente breve lavoro, tutto ciò che si è sin qui osservato vale «*a priori*», e cioè ancor prima di scendere nell'esame del dettaglio dei due articoli che compongono la bozza di d.d.l. di iniziativa governativa in esame, e sul quale, pure, ci sarebbe ben di più da scrivere.

<sup>16</sup> Così nel già cit. «*Il processo di attuazione dell'autonomia differenziata*», p. 3, penultimo cpv.

<sup>17</sup> Per tutti, sul punto, F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019, e A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it.*, n. 8/2019