

**LA CONCRETA ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO:
SU ALCUNE *CRITICITÀ* DEL DDL CALDEROLI**

ELENIO BOLOGNESE

(Dottorando di ricerca in Diritto ed Economia,
Università Mediterranea di Reggio Calabria, Dipartimento DIGIES)

Data di pubblicazione: 31 dicembre 2023

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

ELENIO BOLOGNESE*

**La concreta attuazione del regionalismo differenziato:
su alcune *criticità* del DDL Calderoli**

Abstract (It.): *com'è noto, la Costituzione, nell'art. 116, co. 3, novellato dalla riforma del Titolo V del 2001, introduce il c.d. regionalismo differenziato (definito anche asimmetrico), secondo una procedura delineata lacunosamente dalla medesima clausola di differenziazione. Il Governo Meloni, intenzionato a condurre a termine la differenziazione, ha presentato al Parlamento il disegno di legge ordinaria per l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., cioè l'Atto Senato n. 615 ("DDL Calderoli") con l'obiettivo precipuo di fornire una cornice procedurale che possa sopperire alla ritenuta lacunosità della disposizione costituzionale. Invero, l'esame delle disposizioni del DDL Calderoli ha suscitato non poche perplessità, la cui analisi è imprescindibile per comprendere il futuro del regionalismo italiano.*

Abstract (En.): *as is well-known, the Constitution, in Article 116, Clause 3, revised by the 2001 reform of Title V, introduces the so-called differentiated regionalism (also termed asymmetric), following a procedure that is incompletely detailed by the same clause of differentiation. The Meloni Government, aiming to finalize this differentiation, has submitted to Parliament an ordinary bill for the implementation of Article 116, Clause 3 of the Constitution, namely Senate Act No. 615 ("DDL Calderoli"). The primary goal of this bill is to establish a procedural framework to address the perceived gaps in the constitutional provision. Indeed, the analysis of the Calderoli DDL's provisions has raised several concerns, an understanding of which is crucial to grasp the future of Italian regionalism.*

* Dottorando di ricerca in Diritto ed Economia, Università Mediterranea di Reggio Calabria, Dipartimento DIGIES.

Parole chiave: *regionalismo differenziato, autonomia regionale, Titolo V, riforme, articolo 116.*

Keywords: *differentiated regionalism, regional autonomy, Title V, reforms, article 116.*

SOMMARIO: 1. I ventidue anni di esistenza della clausola di differenziazione e il percorso intrapreso dal Governo Meloni. – 2. La (futura) legge ordinaria di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. nel sistema delle fonti. – 3. Le Regioni “differenziabili” secondo il DDL Calderoli. – 4. Il ruolo del Parlamento nelle questioni squisitamente politiche: *a)* nel procedimento di stipulazione delle intese e di approvazione della c.d. legge di differenziazione. – 4.1. *Segue: b)* nel procedimento di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). – 5. Il trasferimento di funzioni amministrative e correlate risorse umane, strumentali e finanziarie nel DDL Calderoli. – 6. Conclusioni provvisorie.

1. I ventidue anni di esistenza della clausola di differenziazione e il percorso intrapreso dal Governo Meloni

Com'è ormai ben noto anche ai meno esperti della materia, il c.d. *regionalismo differenziato* (definito anche *asimmetrico*)¹ – introdotto in Costituzione,

¹ Il primo a discorrere *funditus* di «*regionalismo differenziato*» è stato forse L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano 2000; di contro, di «*clausola di asimmetria*» ha parlato S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 140 ss. Invero, nell'uso comune – anche mediatico e politico – si è affermata la nozione di «*autonomia differenziata*», criticata da alcuni (v., per es., A. RUGGERI, *La differenziazione dell'autonomia regionale, le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, in questa *Rivista*, 3/2023, 717, il quale preferisce la formula «*autonomia specializzata*»).

all'art. 116, co. 3, dalla legge cost. n. 3 del 2001 – consiste nella facoltà, attribuita alle Regioni, di conseguire «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» concernenti le materie di cui all'art. 117, co. 2 e 3, Cost.² secondo una procedura delineata lacunosamente dalla medesima clausola di differenziazione; infatti, l'art. 116, co. 3, Cost. dispone che la differenziazione sia sancita (a valle) per mezzo di una legge dello Stato approvata a maggioranza assoluta, sulla base di un'intesa tra Stato e Regione, prevedendo (a monte) un'iniziativa della Regione interessata, previa consultazione degli enti locali e nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 della Costituzione (riguardanti, specificamente, l'autonomia finanziaria e la perequazione).

Dall'introduzione della clausola di differenziazione, ormai 22 anni or sono, la dottrina si è lungamente interrogata sull'*opportunità* (per qualcuno *necessità*) o *inutilità* di una legge “generale” attuativa dell'art. 116, co. 3, Cost., benché dalla lettura della disposizione costituzionale emerga nitidamente l'assenza di qualsivoglia riserva di legge “quadro” in merito. Che il dubbio in questione fosse ormai ben radicato non soltanto nel dibattito dottrinale, ma finanche politico, è chiaramente dimostrato dalle posizioni antitetiche assunte sul punto dai più recenti governi nazionali: infatti, se è vero che alcuni hanno ritenuto preferibile la predisposizione di una legge di attuazione del regionalismo differenziato (ad es. i Governi Prodi II, Conte II, Meloni), altri hanno invece scelto di procedere concretamente alla stipulazione di “pre-intese” con le cc.dd. “Regioni capofila” (il Governo Gentiloni) in vista dell'adozione, poi, di specifiche leggi Regione per Regione³.

² Si tratta, segnatamente, di “tutte” le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. (potestà legislativa concorrente-ripartita) e solo “tre” delle materie indicate dal secondo comma (potestà legislativa esclusiva statale) del medesimo articolo alle lettere *l*), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n*), con riferimento alle norme generali sull'istruzione, e *s*), cioè la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

³ Ovvero l'Emilia-Romagna, la Lombardia e il Veneto.

Ad ogni modo, ora il Governo Meloni – che, più dei precedenti, sembra intenzionato a condurre a termine la *differenziazione* – ha presentato al Parlamento il disegno di legge ordinaria per l’attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost., cioè l’Atto Senato n. 615 (conosciuto altresì come “DDL Calderoli”) con l’obiettivo precipuo di fornire una *cornice procedurale* che possa sopperire alla ritenuta lacunosità della disposizione costituzionale; quest’ultima, infatti, se debitamente e coerentemente integrata, potrebbe rappresentare uno strumento idoneo al rilancio del regionalismo italiano. Invero, l’esame delle correnti disposizioni del DDL Calderoli – non potendo attualmente escludere l’approvazione di emendamenti al testo nel corso dell’*iter* parlamentare – ha suscitato non pochi dubbi e perplessità, la cui analisi è imprescindibile per comprendere il futuro del regionalismo italiano e sui quali ci si soffermerà brevemente.

2. La (futura) legge ordinaria di attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost. nel sistema delle fonti

La prima cosa da rilevare attiene al sistema delle fonti: il ricordato A.S. n. 615 è un semplice disegno di legge *ordinaria* che, non trovando alcuna copertura esplicita in Costituzione⁴, non avrebbe la *forza* per imporsi sulle successive leggi di differenziazione (fonti atipiche e rinforzate, vista la procedura peculiare richiesta e la maggioranza assoluta) – ossia le leggi con le quali, ad

⁴ Sul punto, secondo A. FERRARA, *L’autonomia differenziata alla prova dell’attuazione*, in *federalismi.it* (www.federalismi.it), *Paper*, 18 ottobre 2023, 5: «si può rilevare, tuttavia, che – pur in mancanza, in questo caso, di un’espressa previsione costituzionale di rinvio a una legge ordinaria di attuazione – vi sono diversi precedenti in tal senso e anche diversi titoli di competenza legislativa statale che possono essere invocati in riferimento alle singole disposizioni del DDL Calderoli».

ogni Regione interessata e sulla base dell'intesa, vengono attribuite le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia – che, senza alcun problema, *potrebbero derogare* alla disciplina prevista da (quella che sarà la) legge ordinaria di attuazione del regionalismo differenziato.

Rebus sic stantibus, dunque, tale legge “generale” finirebbe con l’aver soltanto valore “persuasivo”, non già vincolante rispetto alle successive leggi “speciali” di realizzazione del regionalismo differenziato⁵, in una situazione sostanzialmente analoga a quella della legge n. 400 del 1988, nella misura in cui pretende di disciplinare la produzione di fonti di pari grado (decreti-legge e decreti legislativi)⁶.

Ne consegue che – ove non si ritenesse auto-applicabile la clausola di differenziazione – per quanto politicamente più complesso, sarebbe stato senz’altro preferibile, e dal punto di vista logico-giuridico necessario, approvare semmai una legge di attuazione di rango costituzionale⁷ – se non, addirittura, modificare lo stesso art. 116, co. 3, Cost. – piuttosto che adottare una semplice legge ordinaria.

⁵ Cfr. spec. A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in *federalismi.it* (www.federalimis.it), 19/2019, 13; A. RUGGERI, *op. et loc. cit.*, 735 ss.

⁶ Sul punto, fra i primi, A. RUGGERI, *Norme e tecniche costituzionali sulla produzione giuridica*, in *Pol. dir.*, 1987, 175 ss.

⁷ Cfr. E. CATELANI, *Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di metodo e di merito*, in *Osservatorio sulle fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 3/2019, 13; L. RONCHETTI, *L’attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d’integrazione*, in *costituzionalismo.it* (www.costituzionalismo.it), 1/2020, 130 ss.

3. Le Regioni “differenziabili” secondo il DDL Calderoli

L’esame critico del DDL Calderoli non può che prendere le mosse dall’ultima disposizione del medesimo – l’art. 10, co. 2 – che riguarda la delimitazione soggettiva dell’accesso alla differenziazione: «nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, si applica l’articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3». Così stabilendo, il legislatore – anche sulla scorta di alcune posizioni dottrinali minoritarie⁸ – per mezzo della c.d. “clausola di maggior favore” prevista dalla l. cost. n. 3/2001⁹, intende estendere l’ambito soggettivo della differenziazione anche alle Regioni a statuto speciale, in tal modo contrastando palesemente con il dato testuale dell’art. 116, co. 3, Cost. laddove si riferisce «ad altre regioni»¹⁰: mediante tale aggettivo indefinito (*altre*), infatti, il legislatore di revisione intendeva distinguere le Regioni che possono accedere alla *clausola di*

⁸ Cfr. G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 3/2001, 494; D. GALLIANI, *All’interno del titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all’art. 116.3 Cost. riguardano anche le regioni a statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2-3/2003, 423 ss.

⁹ «Sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

¹⁰ È evidente che una disposizione siffatta si porrebbe irrimediabilmente in contrasto con un’interpretazione letterale della clausola di differenziazione, la quale prevedendo una disciplina del tutto speciale e, nello specifico, rendendo possibile una “decostituzionalizzazione” ad opera di leggi ordinarie, sebbene atipiche e rinforzate, deve essere intesa quale «disposizione di stretta interpretazione»: così A. FERRARA, *op. et loc. cit.*, 9. Naturalmente si può discutere se la potenziale estensione dei poteri delle Regioni speciali («per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie») a mezzo di legge ordinaria equivalga ad una de-costituzionalizzazione in senso stretto.

differenziazione (le “altre” ordinarie, appunto) da quelle menzionate nei commi precedenti dell’art. 116 Cost, cioè le Regioni a statuto speciale¹¹.

In ogni caso, al di là dell’argomento di natura strettamente testuale, occorre chiedersi in che misura una devoluzione a scadenza prestabilita – in base alla c.d. clausola di controllo periodico (art. 7, co. 1, A.S. n. 615), secondo la quale la durata dell’intesa non può (in prima battuta) comunque superare i dieci anni, potendo altresì essere inferiore e, in ogni caso, riservandosi lo Stato la facoltà di cessazione anticipata dell’efficacia dell’intesa – possa rappresentare un’effettiva garanzia di maggiore (cioè più ampia) autonomia¹²; invero, la più ampia autonomia delle Regioni speciali è – e potrà essere – garantita solo dalla natura peculiare degli statuti speciali, adottati con legge costituzionale¹³.

Pertanto, benché emerga evidentemente l’*illegittimità giuridico-costituzionale* del citato art. 10, co. 2, A.S. n. 615, è chiaro che l’intento sotteso

¹¹ Al riguardo, la dottrina maggioritaria si attesta su tale posizione. Per tutti, si v. A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»?», in Rass. parl.*, 2003, 88; G. CHIARA, *Il regionalismo differenziato, tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 2019, 12; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *federalismi.it* (www.federalismi.it), 6/2019, 16.

¹² Peraltro, la (supposta) garanzia di maggiore autonomia, per sua natura, non è altro che una disposizione “transitoria”, destinata ad operare nelle more dell’adeguamento degli Statuti speciali. Cfr. A. FERRARA, *op. et loc. cit.* Di contro, non trova convincenti le argomentazioni contrarie all’impiego della “clausola di maggior favore” A. MORELLI, *La differenziazione di un regionalismo senza identità*, in questa *Rivista*, 3/2023, 710.

¹³ Così A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 156; A. D’ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art.116 u.c. Cost.)* in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2020, 318.

all'enunciazione di tale previsione abbia natura eminentemente *politica*, non volendo il Governo scontentare le Regioni a statuto speciale, al momento quasi tutte rette da maggioranze dello stesso colore politico.

4. Il ruolo del Parlamento nelle questioni squisitamente politiche: a) nel procedimento di stipulazione delle intese e di approvazione della legge di differenziazione

Una seconda questione particolarmente critica della legge di attuazione della clausola di differenziazione riguarda l'art. 2, A.S. n. 615, cioè il procedimento di approvazione dell'intesa conclusa tra lo Stato e la Regione e soprattutto il ruolo del Parlamento. Innanzitutto, l'art. 2, co. 1, chiarisce il significato del lemma «iniziativa», adoperato dall'art. 116, co. 3, Cost., condividendo l'opzione interpretativa secondo la quale – con il suddetto termine – il legislatore di revisione volesse riferirsi a *qualunque manifestazione di volontà*, comunque esternata e proveniente dalla Regione, per mezzo della quale rendere edotto il Governo della volontà di addivenire al negoziato per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia¹⁴. In particolare, la disposizione summenzionata genericamente prevede, com'è noto, che «l'atto d'iniziativa relativo all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] è deliberato dalla Regione [...]». L'atto è

¹⁴ Parte della dottrina, già da tempo, si attesta su tali posizioni. Così, per esempio, S. AGOSTA, *L'infanzia difficile (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost.*, in *federalismi.it* (www.federalismi.it), 13/2003, 11; A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2/2010, 293; D. CASANOVA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Napoli 2021, 272.

trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie che [...] avvia il negoziato con la Regione richiedente ai fini dell'approvazione dell'intesa».

Così decidendo, il legislatore avrebbe escluso in radice l'obbligatorietà di un'altra strada¹⁵ – pure compatibile con il dato testuale dell'art. 116, co. 3, Cost. – secondo la quale l'«iniziativa» ivi menzionata sarebbe quella “legislativa”¹⁶ – e non una mera “iniziativa d'intesa” – legando in questo modo la clausola di differenziazione all'art. 121, co. 2, Cost., che riconosce a ciascun Consiglio regionale la facoltà di presentare proposte di legge alle Camere. Ad ogni modo, la posizione governativa sul punto non è priva di ricadute pratiche sul prosieguo del procedimento di differenziazione: infatti, il disegno di legge finisce con l'esaltare il ruolo degli esecutivi – regionale e statale – sostanzialmente marginalizzando le assemblee elettive, quindi Parlamento e Consiglio regionale, il che rappresenta, a giudizio di chi scrive, un significativo *vulnus*. In particolare, il disegno di legge Calderoli – in nome della «semplificazione delle procedure» e dell'«accelerazione procedimentale» (art. 1) –

¹⁵ Orientamento sostenuto, tra gli altri, da A. ANZON DEMMIG, *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 57; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid rassegna* (www.astrid-online.it/rassegna/), 14/2017, 9 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della repubblica delle autonomie*, in questa *Rivista*, 3/2021, 795 ss.

¹⁶ Anche seguendo quest'interpretazione i problemi non mancano: l'iniziativa legislativa consisterebbe nella presentazione del disegno di legge di differenziazione che, però, paradossalmente, sarebbe antecedente all'intesa – non ancora raggiunta tra Stato e Regione – così invertendo l'ordine logico-cronologico degli atti disposto dalla clausola di differenziazione (ovvero: prima l'intesa, poi, sulla base di questa, la legge). Verosimilmente, l'assenza di un'indicazione esplicita sulla natura “legislativa” dell'iniziativa – diversamente da come avviene altrove in Costituzione – rende possibile *anche* la ricostruzione interpretativa sposata dal Governo Meloni.

sembra non riconoscere alcun potere emendativo – e, di conseguenza, sostanziale¹⁷ – al Parlamento nazionale, consentendogli soltanto di esprimersi sullo *schema di intesa preliminare* – frutto della negoziazione esclusiva tra gli esecutivi – a mezzo dei «competenti organi parlamentari», con atti di indirizzo, entro sessanta giorni¹⁸ (art. 2, co. 4). Al riguardo, non è solamente il *mezzo* col quale è consentita la partecipazione parlamentare ad essere seriamente discutibile – si è al cospetto di atti solo “politicamente”, ma non giuridicamente, vincolanti (ed in ogni caso difficilmente “giustiziabili”, salvo un’improbabile mozione di sfiducia parlamentare) – ma altresì l’esiguo lasso di tempo che il disegno di legge assegna, in pratica due mesi, ai competenti organi parlamentari (*id est*: le commissioni), peraltro prevedendo che, decorso il relativo termine senza l’espressione di alcun atto di indirizzo, il procedimento possa approdare alla fase successiva (predisposizione dello schema di intesa *definitivo*), sostanzialmente applicando una forma di *silenzio-assenso*¹⁹ più consona ad un

¹⁷ Al di là, ovviamente, di un’ipotetica sonora bocciatura del disegno di legge; la qual cosa, invero, avrebbe effetti maggiormente pregiudizievoli per le Regioni istanti, le quali non riceverebbero le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

¹⁸ Contrari a questa partecipazione parlamentare “debole” e, sostanzialmente, solo consultiva, tra gli altri: G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L’autonomia regionale “differenziata” e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *Astridonline.it*, 93/2023, 22; A. SCIORTINO, *L’attuazione del regionalismo differenziato: prime impressioni sul disegno di legge S. 615*, in *I Paper di Diritti Regionali* (www.dirittiregionali.it), 2023, 4.

¹⁹ Il DDL Calderoli prevede lo stesso *modus procedendi* nella fase immediatamente antecedente al passaggio parlamentare (*ex art.* 2, co. 4), cioè la trasmissione dello schema di intesa preliminare alla Conferenza Unificata Stato/Regioni/EE.LL. affinché si esprima entro trenta giorni

vero e proprio procedimento amministrativo²⁰. Senza contare – tra le lacune – che il disegno di legge tace sia sui soggetti legittimati a partecipare ai negoziati²¹, sia sugli organi parlamentari *competenti*²².

Insomma, nonostante l'art. 116, co. 3, Cost. preveda l'approvazione della c.d. *legge di differenziazione a maggioranza assoluta* – di fatto richiedendo un *quid pluris* rispetto alla maggioranza semplice, *in teoria* ricomprendendo anche membri dell'opposizione nel “perimetro” dei favorevoli –, certificando così la posizione rilevante del Parlamento, proprio quest'ultimo – secondo il DDL Calderoli – avrebbe un ruolo secondario, quasi ridotto a mera comparsa, potendo esprimere, peraltro solo a mezzo delle proprie commissioni, atti giuridicamente non vincolanti rispetto allo schema di intesa preliminare. Di conseguenza, il Governo, se ritenesse trascurabili i rilievi mossi dalle Commissioni parlamentari, potrebbe anche procedere senza mutare di una virgola lo schema di intesa (art. 2, co. 5: «valutati i pareri della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo...»: pareri obbligatori ma non vincolanti) al massimo rischiando la bocciatura parlamentare del disegno di legge di differenziazione²³; eventualità – quest'ultima – davvero improbabile se il Governo gode di un'ampia maggioranza parlamentare e quindi il rapporto fiduciario tra gli organi di indirizzo politico risulta ben saldo.

Pertanto, il DDL Calderoli – riducendo al minimo i rischi di “colpi di mano” parlamentari, che sarebbero possibili nella misura in cui all'assemblea legislativa fosse riconosciuto il potere “emendativo” del disegno di legge di

²⁰ Una sorta di vera e propria amministrativizzazione del regionalismo differenziato. Cfr. A. APOSTOLI, *Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli: accelerazioni e rinvii oltre l'attuazione procedurale*, in *I Paper di Diritti Regionali* (www.dirittiregionali.it), 2023, 2.

²¹ Cfr. A. APOSTOLI, *op. et loc. cit.*, 4.

²² Nella prima bozza veniva indicata la Commissione parlamentare per le questioni regionali, mentre nell'A.S. n.615 non viene indicato alcunché.

²³ Al quale è allegata l'intesa definitiva ex art. 2, co. 8, A.S. n. 615.

differenziazione²⁴ – opta per la sovrapposizione totale tra intesa e legge di differenziazione, diversamente da quanto prospettato da una parte della dottrina, che – muovendo da una specifica interpretazione della clausola di differenziazione – ha considerato l’espressione «sulla base di intesa» come indicativa del punto di partenza (l’intesa, appunto), senza che ciò postuli una completa identificazione tra l’intesa e la successiva legge di differenziazione²⁵.

Ad ogni modo, tale marginalizzazione del Parlamento – una vera e propria sottrazione alle assemblee legislative delle questioni squisitamente politiche, ormai sempre più spesso trattate in altre sedi e considerate alla stregua di argomenti eminentemente tecnici – risulta ancora più grave nel caso di specie, poiché la differenziazione coinvolge il riparto della potestà *legislativa* tra lo Stato e le Regioni (art. 117, Cost.), rappresentando una vistosa deroga allo stesso peraltro a mezzo di legge ordinaria, e così sfruttando la flessibilità offerta dal meccanismo *ex art. 116, co. 3, Cost.* senza dover fare i conti con una revisione costituzionale *ex art. 138 Cost.*

²⁴ È chiaro che, per ragioni eminentemente politiche, il Governo Meloni abbia condiviso la tesi dottrinale dell’inemendabilità della legge di differenziazione contenente l’intesa – questione già affiorata nelle cc.dd. pre-intese (2018) che prevedevano l’equiparazione al procedimento *ex art. 8, co. 3, Cost.* (intese con le confessioni acattoliche) – in luogo della contrapposta (e composita) tesi dell’emendabilità.

²⁵ In altre parole, la formula «sulla base di intesa» richiederebbe che la legge di differenziazione rintracci i suoi prodromi nell’intesa, quale punto di partenza, senza esaurirsi nella stessa; diverso sarebbe se la clausola di differenziazione riportasse l’espressione “in conformità”: quest’ultima, infatti, non concederebbe alcun margine di manovra di natura emendativa al Parlamento. Tra gli altri, si v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 164; L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2020, 250; S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *federalismi.it* (www.federalismi.it), 5/2020, 100 ss.

4.1. Segue: b) *nel procedimento di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)*

Come se non bastasse, il fenomeno di marginalizzazione suaccennato viene ulteriormente perpetrato con riferimento al *procedimento* di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale *ex art. 117, co. 2, lett. m) Cost.*, disciplinato dall'art. 3, A.S. n. 615 in combinato disposto con l'art. 1, co. 791 ss., l. n. 197/2022 (legge di bilancio 2023). Prima di approfondire le disposizioni normative testé riportate, è necessario chiarire un punto preliminare: la “pregiudizialità” della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) rispetto all'attuazione del regionalismo differenziato, pur non emergendo *ictu oculi* dalla clausola di differenziazione, è stata fortemente e correttamente sostenuta dalla dottrina²⁶ quale operazione necessaria

²⁶ Si v., per tutti, A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato*, cit., 14. Invero, per condurre un'operazione di più ampio respiro, anche sulla base della svolta “sociale” dell'UE – resasi necessaria a causa della crisi pandemica –, sarebbe opportuno considerare la definizione di LEP europei in una prospettiva multilivello. Sul punto, sempre ID., *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Riv. AIC (www.rivistaaic.it)*, 4/2011, 14 ss. V. pure, ora – spec. in materia di LEA (livelli essenziali di assistenza) – F.G. CUTTAIA, *I limiti dell'autonomia regionale differenziata da osservare in materia di tutela della salute*, in *federalismi.it (www.federalismi.it)*, 26/2023, 40 ss. È evidente che la questione riguardi, con maggiori gravami, specialmente le Regioni meridionali, come emerge, per esempio, da C. PANZERA, *La riforma della sanità territoriale in Calabria fra diagnosi, prognosi e terapia*, in *Corti supreme e salute (www.cortisupremeesalute.it)*, 2/2023, 372 ss.

per garantire l'uguaglianza²⁷, che – chiaramente – rischia di essere compressa quanto più si favorisce l'autonomia.

Pertanto, posta la pregiudizialità della determinazione dei LEP, il problema concerne la procedura approntata al riguardo, la quale – come già detto – al pari di quella prevista per l'esame delle intese e l'approvazione della legge di differenziazione, marginalizza il Parlamento, in due modi/momenti diversi: in primo luogo, per quanto concerne le *funzioni* che l'assemblea dovrà svolgere nella procedura in questione, cioè meramente consultive (*ex art. 3, A.S. n. 615*); in secondo luogo, con riferimento alla *fonte* utilizzata per la determinazione dei LEP, ovvero il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM), *ex art. 1, co. 795 ss., l. n. 197/2022*.

Con riferimento al primo punto, il legislatore ha previsto l'istituzione di una “Cabina di Regia” – di composizione non a caso prevalentemente

²⁷ V. per es., F. MANGANARO, *Osservazioni sulla questione meridionale alla luce del PNRR e del regionalismo differenziato*, in *Nuove Autonomie*, 2/2022, 396: «negli attuali sistemi pluralistici e multilivello, ove la struttura amministrativa è disomogenea, l'uguaglianza non può fondarsi sull'uniforme applicazione del diritto, ma sull'omogeneità delle prestazioni fondamentali, garantite dai livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali [...]».

governativa e non parlamentare²⁸ – con molteplici e complesse funzioni²⁹, coadiuvata da organi tecnici³⁰ tra i quali la *Commissione tecnica per i fabbisogni standard* e il *Comitato per la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni*³¹; in particolare, all’esito delle operazioni ricognitive (della normativa e delle funzioni statali – con relativa spesa storica – e delle funzioni regionali) e di individuazione delle cc.dd. “materie-LEP”, la Cabina di Regia

²⁸ Art. 1, co. 792, l. n. 197/2022: «Ai fini di cui al comma 791 è istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Cabina di regia per la determinazione dei LEP. La Cabina di regia è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, che può delegare il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e a essa partecipano, oltre al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, il Ministro dell’economia e delle finanze, i Ministri competenti per le materie di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, il presidente dell’Unione delle province d’Italia e il presidente dell’Associazione nazionale dei comuni italiani, o loro delegati».

²⁹ Per un approfondimento, v. G. CASILLI, *Verso la necessaria determinazione dei LEP: la Cabina di regia governativa, tra “pre-intese” e DDL “Calderoli”*, in *ipof.it*, 2/2023, 123 ss.

³⁰ Partecipano alle operazioni altresì la società *Soluzioni per il sistema economico - SOSE Spa*, l’*Istituto nazionale di statistica* e la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO).

³¹ Istituito, per volere del Ministro Calderoli, è composto da accademici ed esperti e svolge sostanzialmente funzioni istruttorie nell’individuazione dei Lep. Ricordiamo soltanto che alcuni mesi fa, quattro suoi membri (Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo e Alessandro Pajno) hanno presentato le dimissioni: sul punto, v. V. TONDI DELLA MURA, “...de’ remi facemmo ali al folle volo”: i rischi dell’imprudenza nei lavori del Comitato per la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, in *federalismi.it* (www.federalismi.it), *Paper*, 9 agosto 2023, 3 ss.

predispone degli schemi di DPCM da sottoporre al vaglio *consultivo* delle Camere (dopo aver raggiunto un'intesa in Conferenza Unificata sul punto) che esprimeranno un semplice *parere*, operando sempre il meccanismo “*silenzioso*” già visto per gli atti di indirizzo che concernono lo schema di intesa preliminare.

Il secondo modo/momento di marginalizzazione del Parlamento, invece, è riscontrabile, come si ricordava, nella discutibile scelta della fonte atta a determinare i LEP, cioè il DPCM, atto non legislativo, così «eludendo gravemente il dettato costituzionale, secondo cui la determinazione dei LEP non può che avvenire con legge statale, come previsto dall'art. 117, c. 2 lett. m), Cost»³². In realtà, la questione è particolarmente complessa: infatti, giova ricordare che la Corte costituzionale «reputa sufficiente che la legge statale fissi le «linee generali» dell'istituto e le ulteriori procedure (collaborative) per indirizzare l'Esecutivo nella specifica individuazione dei LEP a mezzo di propri regolamenti» (sentt. nn. 88/2003, 134/2006 e 8/2011)³³.

³² Cfr. F. MANGANARO, *Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma*, in *giustiziainsieme.it*, 2023. Contrari all'utilizzo dei DPCM, tra gli altri, anche E. BALBONI, C. BUZZACCHI, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti (www.osservatoriosullefonti.it)*, 1/2023, 50 ss.; G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *op. et loc. cit.*, 37; S. GAMBINO, *Regionalismo 'differenziato' e principi fondamentali della Carta*, in questa *Rivista*, 1/2023, 321; A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in questa *Rivista*, 2/2023, 528.

³³ Si v. C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 5-6/2013, 1010.

A dire il vero, per quanto l'utilizzo del *tandem* legge-DPCM sia quindi in linea con la giurisprudenza costituzionale³⁴, non è meno vero che la stessa richiede «*adequate* procedure [...] per procedere alle specificazioni [...] che si rendano necessarie nei vari settori» (sent. n. 88/2003): forse, a giudizio di chi scrive, la procedura complessiva approntata dalla legge di bilancio – in nome di un'accelerazione procedimentale esasperata, che renderebbe il Parlamento una comparsa... a scomparsa (in virtù del meccanismo silenzioso suaccennato) – non può essere considerata davvero *adeguata*.

Insomma, e per concludere sulla questione: così declinata, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni – vero baluardo dell'uguaglianza interterritoriale – rischia di essere degradata ad affare eminentemente tecnico, quasi contabile, espungendone la forte carica “politica” che deriverebbe senz'altro da una maggiore centralità del Parlamento. Infatti, la tenuta dell'*unità giuridica ed economica* della Repubblica si lega a doppio filo alla *garanzia dei livelli essenziali* (così come, tra l'altro, emerge dall'art. 120, co. 2, Cost. in relazione al potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni). Ad oggi, comunque, sembra che la I Commissione del Senato abbia approvato

³⁴ Al di là della giurisprudenza costituzionale, è utile evidenziare quanto detto dal CLEP (Comitato per la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni) nel *Rapporto finale* (17 ss.) – di recente consegnato al Ministro Calderoli dal coordinatore del CLEP, Sabino Cassese – riguardo la diversa tipologia di fonte utilizzabile per la determinazione dei LEP. Infatti, «il legislatore ricorre al rinvio ai decreti legislativi quando si intende conferire valore di norma di rango primario a LEP la cui definizione non necessita di disposizioni che si connotino da carattere eccessivamente tecnico [...] Il ricorso alla fonte secondaria prevale, diversamente, quando risulta necessario procedere a un'individuazione dettagliata e puntuale delle prestazioni da erogare». Per la (connessa) distinzione tra LEP autosufficienti e con rinvio v. *ivi*, 28.

un emendamento integralmente sostitutivo dell'art. 3 (emend. n. 3.5³⁵) che potrebbe avere limato alcune criticità segnalate dalla dottrina.

³⁵ È utile riportare alcune disposizioni dell'emendamento in questione, evidenziandone gli aspetti migliorativi rispetto al precedente art. 3, A.S. n. 615. Co. 1: «Ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni [...] il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 30 dicembre 2022, n. 197». Co. 2: «I decreti legislativi [...] sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Gli schemi di ciascun decreto legislativo sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui alla presente legge, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro dieci giorni dall'assegnazione; decorso tale termine il decreto legislativo può essere comunque emanato».

5. Il trasferimento di funzioni amministrative e correlate risorse umane, strumentali e finanziarie nel DDL Calderoli

L’A.S. n. 615 presenta ulteriori punti critici, a partire dalle modalità di trasferimento di funzioni amministrative (artt. 4, 5 e 6): infatti, sia la dottrina, prima, che il legislatore, ora, hanno ritenuto che – riesumando il c.d. “parallelismo delle funzioni”, impiegato durante la vigenza dell’originario art. 118 Cost. – all’attribuzione della potestà legislativa nelle materie richieste dalla Regione istante debbano accompagnarsi le relative funzioni amministrative, con l’attribuzione contestuale delle necessarie e adeguate risorse (umane, strumentali e finanziarie).

Gli artt. 3 e 4 del DDL Calderoli, però, pongono al riguardo un sistema con due vie diverse, a seconda che le funzioni si riferiscano alle c.d. “materie-LEP” o a “materie-non LEP”: nel primo caso, il trasferimento delle funzioni e delle relative risorse è subordinato alla previa determinazione dei livelli essenziali e dei costi e fabbisogni standard; nel secondo caso, di contro, il trasferimento è possibile sin dall’approvazione dell’A.S. n. 615, secondo le «modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese» (art. 4, co. 2). Al di là di questa distinzione (sulla cui problematicità è necessario soffermarsi a breve) le modalità di determinazione – in ambedue i casi – sono invece sostanzialmente le medesime: infatti, le risorse umane, strumentali e finanziarie, «secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle

singole intese» (art. 4 co. 1)³⁶, verranno «determinate da una Commissione paritetica Stato-Regione, disciplinata dall'intesa» (art. 5, co. 1)³⁷.

Non si può non notare come la differenziazione venga intesa quasi come una sorta di “affare privato” tra l'esecutivo statale e quello della singola Regione³⁸, evitando anche in questo caso che il Parlamento possa avere un ruolo significativo, nonostante si tratti di questioni delicatissime che, riguardando le risorse di tutti – che, purtroppo, non sono infinite – non possono che riguardare anche le “restanti” Regioni, pure se non interessate attualmente e direttamente dalla differenziazione³⁹. Al riguardo, in modo più che condivisibile si era espresso il legislatore con l'art. 14, l. n. 42/2009⁴⁰, prevedendo che

³⁶ Nel comma 2, invece, riferendosi alle funzioni concernenti le cc.dd. “materie-non LEP”, è previsto che il trasferimento avvenga «secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese».

³⁷ «Fanno parte della Commissione, per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la Regione, i corrispondenti rappresentanti regionali» (art. 5 co. 1).

³⁸ Si v. A. SCIORTINO, *L'attuazione del regionalismo differenziato*, cit., 8: il «finanziamento delle funzioni non può essere rimesso ad una Commissione paritetica Stato-Regione come se si trattasse di una questione confinata ai rapporti tra articolazioni territoriali. Sembra un *modus operandi* lesivo delle esigenze di unità dello Stato e anche di quelle autonomie che non chiedono la differenziazione, date le implicazioni sistemiche e ordinamentali che sono destinate a discendere dall'attuazione del regionalismo differenziato».

³⁹ È irrealistico ritenere che le scelte devolutive operate (ad es.) nei confronti del Veneto, non abbiano ricadute anche per la Calabria o l'Umbria. La coperta economico-finanziaria, come si sa, è terribilmente corta...

⁴⁰ «Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede

fosse proprio il Parlamento a decidere *direttamente* sulle risorse finanziarie, da determinare con la legge che conferisce le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. In tal modo, il legislatore – richiedendo che le risorse finanziarie fossero “necessarie”: quindi, *adeguate* – intendeva ribadire la rilevanza dell’operazione, non riducibile ad una stima approssimativa o, peggio, arbitraria, senza tuttavia effettuare alcun riferimento esplicito alla fonte del finanziamento. Per converso, l’A.S. n. 615 (art. 5, co. 2) prevede che le risorse finanziarie debbano essere tratte dalle «compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale», sempre in base alle modalità previste dall’intesa Stato-Regione.

Tornando al suaccennato sistema binario (trasferimento di funzioni concernenti materie-LEP e materie non-LEP), è abbastanza chiaro come tale distinzione ingeneri ulteriore confusione in termini logico-cronologici, rendendo così più caotico un trasferimento di funzioni e risorse già alquanto problematico. Infatti, da un lato, riguardando, a differenza delle precedenti esperienze⁴¹, soltanto alcune Regioni, l’attuale trasferimento potrebbe incidere in modo imprevedibile sulla complessiva struttura amministrativa statale⁴²,

altresì all’assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all’articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge».

⁴¹ Ad esempio, i casi ben noti di trasferimenti di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni del 1972, 1977 e 1998, che riguardarono la totalità delle Regioni ordinarie.

⁴² Con riferimento a quanto emerso dai pre-accordi stipulati dalle Regioni capofila, v. E. CATELANI, *Regionalismo differenziato*, cit., 16: «Pare anzi, che fino ad ora vi sia stata poca consapevolezza delle conseguenze che possono derivare dall’attivazione del regionalismo differenziato, [...] anche da un punto di vista organizzativo per l’amministrazione statale. All’art. 4 comma 1 della bozza di accordo formulata dalla regione Veneto all’inizio della legislatura si dice che le amministrazioni statali centrali saranno ridimensionate in rapporto ai compiti residui e in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite. Costatazione [...]

essendo oltremodo improbabile un'operazione "a costo zero"; d'altra parte, alla difficoltà intrinseca testé menzionata, si affianca l'ulteriore elemento di problematicità legato proprio al fattore "tempo": la possibilità, cioè, di una più tempestiva devoluzione delle funzioni (e delle risorse) se riguardanti materie non-LEP⁴³, con operazioni più lente invece per il trasferimento di funzioni relative a materie-LEP, le quali – si ribadisce – dovrebbero essere individuate con legge. Ancorché invero i LEP vengano individuati in generale (non per singola Regione) e per tutte le materie, trattandosi comunque di operazioni alquanto "complesse" (tant'è che non v'è, al momento, piena concordia da parte dei componenti del CLEP), è chiaro che – pur se riferite contestualmente alle sole tre cc.dd. capofila (Lombardia Veneto, ed Emilia-Romagna) – tali operazioni potrebbero risultare ancora più "critiche" e difficili.

Un ultimo profilo critico è rintracciabile nell'art. 6, A.S. n. 615, laddove si prevede una mera *facoltà* – «le funzioni amministrative trasferite alla

che poteva avere solo una ragione politica, ossia quella di prospettare anche a livello statale dei risparmi economici del tutto teorici ed anzi improbabili nel contesto ministeriale. L'organizzazione interna dei ministeri non può certo consentire una riduzione delle competenze dipartimentali o direzionali se due, tre o anche dieci regioni incrementano le loro competenze, sottraendole allo Stato perché quest'ultimo continua a svolgere le proprie funzioni indipendentemente dalla riduzione con riguardo ad alcune regioni. Anzi, potrebbe accadere esattamente il contrario perché dovrebbero aprirsi nuovi uffici che abbiano il compito di occuparsi proprio del nuovo rapporto che s'instaurerebbe con alcune regioni, rimanendo inalterato poi il lavoro per le altre. Non si realizza un passaggio di carattere generale delle competenze come era avvenuto con il DPR 616/1977, ma solo un conferimento di competenze settoriali ad alcune di esse».

⁴³ Si v. A. STERPA, *Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del "regionalismo differenziato"*, in *ipof.it*, 1/2023, 70: «nelle materie "senza LEP" si potrà comunque procedere con le intese tra lo Stato e la Regione interessata, segnando un "regionalismo differenziato" a doppia velocità in ragione della distinzione a monte delle materie [...]».

Regione [...] possono essere attribuite [...] a Comuni...» (co. 1) – di successivo trasferimento delle funzioni, ricevute dalla Regione, al livello territorialmente più vicino ai cittadini (Comuni): il *possono* della normativa è in palese violazione dell'art. 118 Cost. Insomma, si tratta di una disposizione palesemente incostituzionale. Ad ogni modo, pare che la I Commissione del Senato abbia ora approvato un emendamento integralmente sostitutivo dell'art. 6 c. 1 (emend. n. 6.4⁴⁴), che, eliminando tale impropria facoltà, avrebbe riprodotto il testo della disposizione costituzionale altrimenti violata.

6. Conclusioni provvisorie

Posto che il dibattito politico riguardante il regionalismo differenziato è inquinato dalle opposte fazioni dei “sostenitori *a priori*” e dei “detrattori a prescindere”, a chi scrive sembra che sia possibile affermare che *in medio stat virtus*: infatti, che la clausola di differenziazione possa essere lo strumento per mezzo del quale rifuggire definitivamente dal feticismo dell'uniformità regionale è ben chiaro; tuttavia, non è meno chiaro il disegno politico-partitico sotteso ad alcune rivendicazioni “totalitarie”, cioè rivolte all'intero novero delle materie nelle quali sarebbe possibile la differenziazione, correndo così un duplice rischio: da un lato, elevando l'*autonomia* a valore assoluto (cioè l'autonomia *per l'autonomia*), in evidente tensione dialettica con l'unità-indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.); d'altro lato, invece, sul lungo periodo, riproponendo il regionalismo dell'uniformità, in quanto

⁴⁴ «Le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitana e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

verosimilmente tutte le Regioni – per una sorta di *effetto domino* – “vorrebbero” differenziarsi in tutte le materie astrattamente disponibili.

Invero, proprio perché la clausola di differenziazione – cioè l’art.116, co. 3, Cost. e non l’attuale discutibile tentativo di sua attuazione – potrebbe rappresentare una soluzione ragionevole per il rilancio del regionalismo italiano, è necessario che a fondamento della richiesta di differenziazione (e cioè, delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia) siano poste le *peculiarità* della Regione richiedente, non di natura identitaria, ma invece declinate in senso funzionalistico: la Regione dovrebbe, insomma, adeguatamente argomentare e dimostrare di *essere in grado* di gestire nuove competenze.

Ad ogni modo, il Governo e l’attuale maggioranza non sembrano orientati in tal senso e l’evidente marginalizzazione del Parlamento, chiamato ad un ruolo meramente consultivo, non gli permette di incidere sostanzialmente sui contenuti della differenziazione: infatti, alla fine, dovrà limitarsi a prendere o lasciare.