

**OSSERVAZIONI SUI PROFILI COSTITUZIONALI DEL DISEGNO DI LEGGE  
A. C. 1665, GIÀ APPROVATO DAL SENATO, RECANTE *DISPOSIZIONI PER  
L'ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA DELLE REGIONI A  
STATUTO ORDINARIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA,  
DELLA COSTITUZIONE\****

di Paolo Bonetti\*\*

357

**Sommario.** 1. Premessa di metodo. – 2. La natura di una legge di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. – 3. La natura delle «condizioni e forme speciali di autonomia» attribuibili ad una singola Regione: autonomia legislativa, amministrativa, finanziaria. Il ruolo ineludibile del Consiglio regionale. – 4. Ipotesi alternative o concorrenti all'autonomia differenziata: prevedere una delega legislativa al Governo per il trasferimento a tutte le Regioni (anche quelle che non chiedono l'intesa) delle funzioni amministrative statali per le quali non sussistono «esigenze unitarie». – 5. Prevedere la contestuale delega legislativa al Governo per disciplinare i principi fondamentali regolativi delle materie per le quali è prevista la potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni. – 6. Prevedere il coinvolgimento obbligatorio e vincolante della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali (anche per rafforzare il ruolo delle Camere in tutta la procedura) e il parere obbligatorio dei Consigli per le autonomie locali di ogni Regione. – 7. Osservazioni sul procedimento di approvazioni delle intese (art. 2). – 8. Circa la determinazione dei LEP (art. 3). – 9. Circa il trasferimento delle funzioni (art. 4). – 10. Circa l'ulteriore attribuzione di funzioni amministrative ad enti locali (art. 6). – 11. Circa la durata delle intese e la successione di leggi nel tempo (art. 7). – 12. Circa il monitoraggio (art. 8). – 13. Circa le clausole finanziarie (art. 9). – 14. Circa le misure perequative indicate nell'art. 10. – 15. Le disposizioni transitorie e finali dell'art. 11.

**1. Premessa di metodo.** Le osservazioni che seguono mirano sia a completare le tante altre opinioni espresse da altri costituzionalisti auditi, che in gran parte si completano e appaiono condivisibili, sia a prevenire lacune e profili di illegittimità che potrebbero indurre una o più Regioni a presentare ricorsi alla Corte costituzionale in via principale.

Poiché il testo approvato dal Senato, seppur molto migliorato rispetto a quello originario, presenta tuttora lacune importanti e norme di dubbia costituzionalità, è evidente che la seconda lettura da parte della Camera dei deputati deve emendare il testo del d.d.l., anche per prevenire i tanti problemi che si potrebbero porre dopo l'approvazione di norme lacunose o di dubbia legittimità.

**2. La natura di una legge di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.** Si tratta di una legge non costituzionalmente necessaria (ma opportuna)<sup>1</sup> per la stipula e l'attuazione delle intese tra

---

\* Il testo riproduce, riveduto e corretto, il testo delle comunicazioni scritte inviate alla Commissione affari costituzionale della Camera dei deputati e pubblicato sul sito Internet della Camera dopo l'audizione informale del 14 marzo 2024.

\*\* Professore Associato confermato di Diritto costituzionale – Università di Milano Bicocca.

<sup>1</sup> Sulla circostanza che una legge ordinaria per l'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. non sia costituzionalmente necessaria, ma sia opportuna per dare una serie di norme uniformi per regolare le procedure di stipula delle intese con tutte le Regioni e per trasformare in regole più analitiche il procedimento e i limiti indicati dalle norme costituzionali cfr. A. Patroni Griffi, (voce) *Autonomia differenziata*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Aggiornamento, Torino, 2021, 327-328.

Stato e Regioni per attivare le intese di autonomia differenziata, consentite dall'art. 116, c. 3, Cost.

Inoltre, si tratta di una legge ordinaria che appare vincolante soltanto nel processo di formazione delle intese e nella attuazione della delega legislativa per la determinazione dei LEP.

Per il resto appare un insieme di meri autovincoli legislativi posti dal legislatore ordinario con legge ordinaria statale, che in qualsiasi istante potrebbero essere superati da successiva legge ordinaria statale.

Alcuni di questi vincoli diventerebbero però senz'altro giuridicamente efficaci se fossero inseriti nella legge di approvazione dell'intesa ai sensi dell'art. 116, c. 3, Cost., il quale consente a tale legge implicite deroghe ad alcune norme costituzionali.

**3. La natura delle «condizioni e forme speciali di autonomia» attribuibili ad una singola Regione: autonomia legislativa, amministrativa, finanziaria. Il ruolo ineludibile del Consiglio regionale.** Dalla lettura dell'art. 116, c. 3, Cost. pare evidente che le «condizioni e forme speciali di autonomia» attribuibili ad una singola Regione devono riferirsi alle forme di autonomia previste dalla Costituzione con riferimento alle materie ivi citate e cioè autonomia legislativa, autonomia amministrativa e autonomia finanziaria<sup>2</sup>.

Peraltro, è evidente che le «condizioni e forme speciali di autonomia» concernenti le materie indicate ivi indicate è espressione che non consente un trasferimento in blocco per ognuna di queste materie di ogni tipo di funzione legislativa<sup>3</sup>, di ogni funzione amministrativa e di tutta l'autonomia finanziaria, tributaria e di spesa consentite dalla Costituzione<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> L'art. 116, c. 3, Cost., fonda un'autonomia da negoziare Regione per Regione e consistente sia nella diversa disciplina che ogni Regione può prevedere in materie di competenza concorrente o residuale, sia nella potenziale differenza fra parti di materie in cui le diverse Regioni chiedono e, eventualmente, ottengono «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», cioè la possibilità di adottare differenti discipline legislative, regolamentari o amministrative, come osserva M. Cecchetti, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in *federalismi.it*, 3 dicembre 2008, 14.

<sup>3</sup> L'ambito potenziale di attribuzione indicato nell'art. 116, comma 3 Cost. non comporta di per sé che ogni Regione debba, e possa, richiedere di acquisire in blocco l'intero elenco delle materie ivi indicate (A. Patroni Griffi, (voce) *Autonomia differenziata*, cit., 333), sicché la richiesta regionale potrebbe avere ad oggetto l'esercizio di funzione legislativa con riferimento a specifiche fattispecie, ossia sottoambiti materiali, interessi, riconducibili a materia oggi ricompresa nell'elenco di cui all'art. 117, c. 3, Cost., secondo un particolare statuto giuridico definito nella legge di autonomia differenziata (cfr. S. Staiano, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Riv. del Gruppo di Pisa*, 2019, 3, 227) e non, invece, l'intera materia (cfr. R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista Aic*, 4, 2019, 27), fermo restando che alcune delle materie indicate nell'art. 116, comma 3 Cost. appaiono strutturalmente non devolvibili in maniera integrale, alcune (p.es. «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario») perché presuppongono un coordinamento centrale (M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6, 2019, 13) e altre materie (grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente) perché sono assolutamente «inconferenti» rispetto alla dimensione territoriale regionale, del tutto inadeguata alla disciplina di settore e perciò in tali materie sono possibili limitati margini di intervento regionale, ma esse possono essere regolate adeguatamente solo da discipline di carattere nazionale e non potrebbero essere interamente regionalizzate (A. Spadaro, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, 19, 2019, 8).

<sup>4</sup> In realtà l'art. 119 Cost. è espressamente previsto nell'art. 116, c. 3, Cost., quale limite del processo di differenziazione delle condizioni e forme ulteriori di autonomia da negoziarsi con ogni regione e dunque non è oggetto principale del processo di differenziazione (R. Bin, *Le materie del dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 6, 2019, 4; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 12). Perciò l'art. 116, c. 3, Cost. non è lo strumento per lasciare ad una Regione una parte fissa del gettito fiscale percepito sul suo territorio, ma la maggiore autonomia finanziaria deve essere consequenziale alle scelte circa il trasferimento di parti delle funzioni legislative e amministrative, proprio perché l'art. 119 Cost. espressamente prevede che le risorse trasferite dallo Stato alla Regione devono servire al finanziamento integrale delle funzioni

Inoltre, l'eventuale trasferimento di alcune funzioni legislative potrebbe cambiare anche la connessa autonomia amministrativa, perché allorché una porzione della funzione legislativa su una determinata materia non spetta più alla potestà legislativa esclusiva statale allora cambia anche la natura dell'autonomia amministrativa e regolamentare regionale e locale, perché in quella materia ben potrebbe esercitarsi l'autonomia regolamentare della Regione e, a maggior ragione, non sussistono più quelle «esigenze unitarie» che ai sensi dell'art. 118 Cost. legittimano l'esercizio di funzioni amministrative statali.

Perciò allorché una determinata materia non fosse più di competenza legislativa esclusiva dello Stato sarebbe doveroso anche il contestuale trasferimento delle funzioni amministrative, diventando per lo Stato impossibile gestire funzioni amministrative concernenti una parte della materia trasferita alla potestà legislativa esclusiva regionale o alla potestà concorrente.

Pertanto, occorre precisare sempre (nel testo del d.d.l., nella proposta di intesa e in ogni intesa) il tipo di funzioni da trasferire (legislative e/o amministrative)<sup>5</sup>.

È anche la ragione per cui occorrerà sempre una espressa approvazione del Consiglio regionale fin dall'inizio, poiché è il Consiglio regionale che in ogni Regione esercita la funzione legislativa regionale ai sensi dell'art. 121 Cost. e perciò deve consentire all'ampliamento delle sue proprie funzioni<sup>6</sup>.

---

attribuite alla regione e agli enti locali, il che esige che siano dettagliate esaurientemente le funzioni da trasferire e i relativi costi (Cfr. analogamente M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 12-13) e non può dunque consistere nella mera facoltà di trattenere a livello regionale una quantità maggiore di risorse economiche prodotte e riscosse sul territorio regionale e di disporre una maggiore autonomia di gestione e di utilizzo di tale gettito fiscale percepito sul proprio territorio anche per non avere più limiti legislativi, amministrativi e finanziari per lo svolgimento delle proprie politiche regionali (così forse la intende 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*, 4, 2018, 328-329).

<sup>5</sup> Cfr. G. Mobilio, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, in M. Cosulich (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Atti del Convegno Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Trento, 18-19 settembre 2020, Napoli, 2021, 120, osserva che la *ratio* dell'art. 116, c. 3 Cost. impone che le intese debbano contenere la disciplina esauritiva delle materie trasferite. L'esigenza di precisare il tipo di funzione (legislativa e/o amministrativa) e di indicare nel dettaglio il contenuto della materia e il sottoambito materiale del tipo di funzione da trasferire dallo Stato alla Regione deriva anche dal fatto che ogni materia è, in ogni ordinamento regionale o federale, una pagina bianca (come la definiva L. Paladin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, III, 1971, 39), il cui contenuto è di fatto rimesso alle norme legislative e agli orientamenti della giurisprudenza costituzionale (lo ricorda, D. Mone, *Autonomia, eguaglianza, livelli essenziali*, in *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, cit., 76). Inoltre si concorda con M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, 167, che ritiene che «non sarebbe da escludere, in linea di principio, la praticabilità e, in qualche caso, l'opportunità, del riconoscimento alla Regione di un potere normativo più limitato rispetto alla competenza legislativa concorrente e da esercitare soprattutto sul piano del potere regolamentare, mantenendo allo Stato la competenza generale per la disciplina sostanziale di rango legislativo» e che nelle materie di competenza esclusiva, le Regioni potrebbero chiedere anche il riconoscimento di potestà legislativa (residuale) per «da sola allocazione-distribuzione (tra la stessa Regione, le Province e i Comuni) delle funzioni amministrative nel territorio regionale».

<sup>6</sup> L'art. 116, c. 3, Cost. indica norme costituzionali che comporterebbero ulteriori attribuzioni concernenti materie di rango legislativo, di cui è titolare il Consiglio regionale che dovrebbe essere coinvolto (A. Patroni Griffi, (voce) *Autonomia differenziata*, cit. 330) e dunque l'intesa prevede un ampliamento della potestà legislativa regionale (M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato*, cit., 18). Il coinvolgimento del Consiglio regionale in tutta la procedura potrebbe essere realizzato in due distinti momenti, così delineati in D. Casanova, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in M. Cosulich (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, cit., 273-274: «Il primo, l'atto di indirizzo iniziale, con il quale il Consiglio regionale assegna il mandato al Presidente della Giunta regionale per intraprendere le trattative con lo Stato. Il secondo, l'atto di indirizzo finale, da adottarsi prima della sottoscrizione vera e propria dell'intesa e del conseguente esame parlamentare della stessa. Questo secondo atto di indirizzo, dunque, dovrebbe rappresentare il momento in cui il Consiglio

**4. Ipotesi alternative o concorrenti all'autonomia differenziata: prevedere una delega legislativa al Governo per il trasferimento a tutte le Regioni (anche quelle che non chiedono l'intesa) delle funzioni amministrative statali per le quali non sussistono «esigenze unitarie».** L'elevato numero di Regioni a statuto ordinario che hanno avviato la richiesta di intesa ai sensi dell'art. 116, c. 3, Cost. e l'ampiezza di materie e funzioni richieste e la loro evidente comunanza tra richiesta e richiesta rendono ipotizzabile una iniziativa alternativa o concorrente a questo d.d.l.

Infatti, prima di disporre il trasferimento di ulteriori funzioni ad alcune Regioni mediante le intese stipulate ai sensi dell'art. 116, c. 3 Cost. occorrerebbe attribuire con legge statale a tutte le Regioni (anche a quelle a Statuto speciale e alle regioni a statuto ordinario che non abbiano fatto richiesta di intesa ai sensi dell'art. 116, c. 3 Cost.) tutte le funzioni amministrative attualmente esercitate dallo Stato per le quali non sussistano «esigenze unitarie» concernenti materie attualmente spettanti alla potestà legislativa statale, che è il solo titolo per lo Stato per gestire tali funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost., e prevedere contestualmente i doverosi trasferimenti di risorse finanziarie per finanziarie integralmente lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite dallo Stato, come prescrive l'art. 119 Cost.<sup>7</sup>

In tal senso nulla impedisce neppure di prevedere una delega legislativa al Governo in tal senso, magari pure da inserire in questo d.d.l., con obbligo di acquisire sugli schemi di decreti legislativi i pareri obbligatori della Commissione bicamerale parlamentare per le questioni regionali e l'intesa della Conferenza unificata, oltre che il parere obbligatorio del Consiglio di Stato.

Questo trasferimento di funzioni amministrative a tutte le Regioni consentirebbe di fare in modo uniforme le valutazioni circa la sussistenza o meno di «ragioni unitarie» che legittimino o meno il mantenimento in capo allo Stato di determinate funzioni amministrative e di ipotizzare e disciplinare subito in modo uniforme concrete ipotesi di gestione alternativa a quella statale di varie funzioni trasferite<sup>8</sup>.

Si tratta a volte di funzioni amministrative assai complesse vertenti talvolta proprio sulle situazioni più delicate e più rilevanti proprio al fine della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ed in particolare quelle afferenti ai due più

---

regionale, assegnando il mandato al Presidente della Giunta per la sottoscrizione dell'intesa, esprime un parere favorevole, e sostanzialmente approva, il testo dell'intesa concordata dall'organo esecutivo regionale. Per rendere più 'rigido' il rapporto tra Giunta e Consiglio, e garantire un ruolo centrale a quest'ultimo, sarebbe opportuno prevedere (come forma di attuazione dell'art. 116 da parte delle Regioni) che nel caso di parere negativo da parte dell'organo rappresentativo regionale sia preclusa al Presidente della Giunta la stipula dell'intesa. Una procedura siffatta permetterebbe un coinvolgimento del Consiglio regionale sostanzialmente specularmente a quello del Parlamento nazionale».

<sup>7</sup> In proposito, sono condivisibili le osservazioni di R. Bin, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Istituzioni del Federalismo*, 2008, 16, secondo il quale «solo dopo un'adeguata opera di attuazione 'generale' del Titolo V si dovrebbe procedere ad individuare il 'di più' che serve in specifico alla singola Regione», e di A. Poggi, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato: problemi e prospettive*, Atti del IV Convegno annuale della rivista «Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali», Torino, 2020, 85-86, secondo la quale «per trasferire funzioni amministrative non vi è bisogno di attivare la complessa procedura di cui all'art. 116, co. 3, poiché è sufficiente una legge statale di trasferimento, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118, co. 1».

<sup>8</sup> In tal senso è condivisibile l'osservazione di A. D'Atena, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista Aic*, 4, 2014, 5, secondo il quale «solo una disciplina destinata ad applicarsi a tutte, indistintamente, le Regioni consente allo Stato di liberarsi di competenze», in quanto «alle competenze delle Regioni corrispondono simmetriche incompetenze dello Stato».

importanti diritti sociali, come il diritto all'istruzione<sup>9</sup> e il diritto alla salute.

Si pensi infatti alla decisione circa la complessa gestione statale e/o regionale del personale docente della scuola pubblica, in presenza di indicatori che attestano che già con l'assetto unitario vigente gli effettivi apprendimenti degli studenti sono assai difformi da Regione a Regione.

Si pensi anche al delicato settore della sanità, nel quale già ora di fatto si è in presenza di un'autonomia differenziata, poiché alcune Regioni si trovano a gestire la sanità nei limiti di piani di rientro sanitari e hanno così poteri legislativi e amministrativi di fatto dimezzati.

Questo trasferimento unitario di funzioni amministrative e delle risorse economiche può anche rasserenare il contenzioso politico e ad asciugare i procedimenti di negoziato di alcune Regioni per giungere all'intesa ai sensi dell'art. 116, comma 3 Cost. trasferimento di ulteriori funzioni amministrative oltre che di funzioni legislative.

Deve essere infatti chiaro che l'autonomia regionale e locale è già promossa dall'art. 5 Cost. e che ogni forma di autonomia è di per sé una differenziazione ed è una delle forme dell'unità nazionale prevista dallo stesso art. 5 Cost.<sup>10</sup>, il che comporta, come ha affermato la sentenza n. 26/1966 della Corte costituzionale, che non vi è alcuna violazione del principio costituzionale di eguaglianza allorché la stessa Costituzione in ragione dei diversi contesti locali consente di trattare in modo diverso situazioni analoghe.

**5. Prevedere la contestuale delega legislativa al Governo per disciplinare i principi fondamentali regolativi delle materie per le quali è prevista la potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni.** La tutela dell'unità e indivisibilità della Repubblica prevista nell'art. 5 Cost. è garantita non soltanto dalla Costituzione, dalle norme internazionali ed europee, dalla legislazione statale nelle materie spettanti alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e dai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere assicurati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, ma anche dai principi fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni che devono essere stabiliti con legge statale ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost. Infatti, il principio unitario non può certo esaurirsi con l'uguaglianza di livelli essenziali di prestazioni e non più con l'uguaglianza dei diritti che, però, trova il suo fondamento giuridico

<sup>9</sup> Cfr. T. Cerruti, *Differenziazione e istruzione. È necessario l'art. 115, comma 3 Cost.?*, in M. Cosulich (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, cit., 498, che osserva che «l'esperienza di alcune Regioni dimostra che il dettato costituzionale vigente consente di 'modellare' dei sistemi regionali dell'istruzione che presentano un certo margine di differenziazione anche senza attivare l'art. 116 co. 3 Cost.»

<sup>10</sup> La forma di Stato che l'art. 5 Cost. delinea va ben oltre la mera articolazione territoriale, ma coinvolge un «modo d'essere» della Repubblica (G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, *Principi fondamentali*, Art. 1-12 Costituzione, Bologna, 1975, 276). Così si è potuto osservare che con la Costituzione l'autonomismo fu accolto quale «forma non accentrata dell'unità» (U. Allegretti, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 1/1995, 10), che l'attuazione del principio autonomistico non contrasta con quello unitario, ma è funzionale al rafforzamento del principio di unità (T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, A. Morelli, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2019, 21) e che anzi l'autonomia opera essa stessa come presidio dell'unità-indivisibilità della Repubblica» (C. Salazar, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, in *Rivista Aic*, n. 3/2017). A. Cariola, F. Liotta, *Art. 116*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, 2179, considerano gli effetti di un livello maggiore di autonomia sulla capacità di garantire i diritti fondamentali della persona nel rispetto del principio costituzionale di economicità. Osserva A. Patroni Griffi, (voce) *Autonomia differenziata*, cit., 321 che il principio supremo di unità ammette declinazioni diverse nel ragionevole bilanciamento col principio di autonomia, che presuppone un rapporto di leale collaborazione, mentre il principio supremo di indivisibilità è limite assoluto, anche alla stessa revisione costituzionale, sicché non consente alcuna forma di secessione. Sul punto si veda anche L. Ronchetti, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2018, 1 ss.

nell'art. 117 Cost., c. 2, lett. *m*), in combinato disposto con l'art. 119 Cost. e la sua *ratio* nella natura limitata delle risorse economico finanziarie necessarie per coprire il costo dei diritti stessi.

Ecco perché occorre ricordare che la grande innovazione non attuata della riforma costituzionale del 2001, oltre alla determinazione dei LEP, è la determinazione dei principi fondamentali delle materie per le quali l'art. 117, c. 3, Cost. prevede la potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

Infatti, tali principi fondamentali non sono stati effettivamente previsti dalla legislazione statale non in tutte le materie.

Occorre perciò prevedere all'art. 1 anche la delega legislativa per la determinazione dei principi fondamentali concernenti le materie di potestà legislative concorrenti, almeno per le materie per le quali questi principi ancora mancano.

L'effettiva emanazione dei decreti legislativi deve essere perciò inserita nell'art. 1 quale seconda condizione (oltre a quella dell'effettiva determinazione dei LEP) a cui subordinare il trasferimento di ulteriori funzioni ex art. 116, c. 3, Cost.

Infatti, quando e se saranno trasferite ad alcune regioni funzioni legislative o amministrative concernenti tali materie non sarà mai un trasferimento integrale, che l'art. 116, c. 3, Cost. non consente, ma per potere trasferire in parte le funzioni legislative su tali materie occorre prevedere per tutte le materie quali siano questi principi fondamentali, i quali poi potranno o dovranno restare in vigore in tutto o in parte e/o saranno dichiarati inefficaci dall'intesa ai sensi dell'art. 7, c. 3 del d.d.l.<sup>11</sup>.

Inoltre, la determinazione dei principi fondamentali appare indispensabile proprio al fine di disporre di uno degli elementi indispensabili per poi determinare quali siano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di ognuna delle materie per le quali si ipotizza il trasferimento di funzioni ad alcune regioni.

***6. Prevedere il coinvolgimento obbligatorio e vincolante della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali (anche per rafforzare il ruolo delle Camere in tutta la procedura) e il parere obbligatorio dei Consigli per le autonomie locali di ogni Regione.*** Occorre prevedere (in molti articoli del ddl) il coinvolgimento (propositivo e con pareri obbligatori e vincolanti) della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali istituita dall'art. 126 Cost. e del Consiglio delle autonomie locali, che in ogni Regione deve essere istituito dallo Statuto regionale quale organo di consultazione tra Regione ed enti locali ai sensi dell'art. 123 Cost.

Si tratta di due organi costituzionalmente obbligatori che possono essere utilmente consultati in permanenza per avere da un lato il parere unitario delle Camere (e a tal fine la commissione bicamerale ben potrà consultare le altre Commissioni parlamentari) e dall'altro lato il parere del Consiglio delle autonomie locali, che ben può rappresentare in modo unitario il parere degli enti locali, che è costituzionalmente prescritto dall'art. 116, c. 3 Cost. ai fini della stipula dell'intesa della Regione con lo Stato<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Cfr. R. Bin, *Le materie del dettato dell'articolo 116 Cost.*, cit., 12 che osserva che il quadro normativo subirà una notevole complicazione, perché vi saranno leggi statali che vincoleranno l'intera legislazione regionale, salvo quelle concernenti materie per le quali sia in vigore in una determinata Regione l'intesa per l'autonomia differenziata.

<sup>12</sup> Il coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali (che è auspicato anche da A. Patroni Griffi, (voce) *Autonomia differenziata*, cit., 330 ed è ritenuto obbligatorio anche da E. Balboni, L. Brunetti, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma. Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *Le Regioni*, 1, 2011, 219 s. e da F. Furlan, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forumcostituzionale.it*, 6 novembre 2018, 6) comunque non può esaurire i pareri degli enti locali che ogni Regione

La previsione dell'intervento obbligatorio e vincolante della Commissione bicamerale per le questioni regionali<sup>13</sup> renderebbe anche molto più incisivo il ruolo del Parlamento che deve essere coinvolto in modo efficace in tutta la procedura negoziale, anche perché poi alla fine l'intesa riguarderà pure i contenuti e i limiti della funzione legislativa, di controllo e di indirizzo politico, le quali spettano in via ordinaria anche o soprattutto alle Camere.

**7. Osservazioni sul procedimento di approvazioni delle intese (art. 2).** Al c. 1 «è deliberato dalla Regione, sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria» invece di prevedere «è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi membri, sentito il parere del Consiglio per le autonomie locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria con atto recante il tipo di funzioni richieste, le materie concernenti e il motivo di ogni richiesta».

Ciò consentirebbe all'organo rappresentativo di tutto il corpo elettorale regionale di pronunciarsi e al Presidente della Giunta che ne fa parte di prendere una posizione esplicita. L'obbligo di indicare per ogni tipo di materia anche il tipo di funzione che la Regione chiede di esercitare (legislativa e/o amministrativa e/o finanziaria) è importante per precisare i contenuti su cui la Regione vuole negoziare per raggiungere l'intesa: l'art. 116, c. 3, Cost. non consente di cedere completamente le materie dallo Stato alla Regione, ma di attribuire determinate funzioni concernenti ogni materia ivi indicata.

La motivazione riguarda non soltanto il motivo della richiesta, ma l'utilizzazione delle funzioni, sia nella loro fattibilità, sia nella loro finalizzazione; infatti, il Governo potrebbe ritenere commendevole una determinata finalità o invece ritenere un'altra finalità contraria ai principi costituzionali o all'unità giuridica ed economica o all'effettività dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>14</sup>.

---

deve raccogliere e che perciò può autonomamente decidere di raccogliere sia prima della presentazione dell'iniziativa regionale, sia prima della sottoscrizione dell'intesa (cfr. D. Casanova, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, cit., 275-276; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato*, cit., 20). In ogni caso la consultazione obbligatoria del Consiglio delle autonomie locali, mediante l'emissione di un parere formale, consentirebbe anche a tutti gli organi costituzionali statali coinvolti nella procedura prevista dall'art. 116, c. 3 Cost. di verificare l'effettiva consultazione degli enti locali e pure di disporre di un interlocutore istituzionale unitario degli enti locali della Regione per tentare di interloquire con esso allorché sia necessario comprendere meglio o approfondire il parere degli enti locali (sulla verifica da parte degli organi statali dell'avvenuto parere degli enti locali cfr. M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato*, cit., 19; sull'ipotesi di consultazione del Consiglio delle autonomie locali da parte del Parlamento cfr. D. Casanova, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, cit., 277).

<sup>13</sup> Sull'opportunità dell'intervento della Commissione bicamerale per le questioni regionali cfr. E. Tira, *L'attuazione del regionalismo differenziato e il ruolo del Parlamento nella stipula delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Nomos*, 3, 2020, 20.

<sup>14</sup> In proposito sono condivisibili le indicazioni di A. Patroni Griffi, (voce) *Autonomia differenziata*, cit., 334, che afferma che la richiesta regionale «dovrebbe essere in qualche modo motivata [...] La richiesta dovrebbe dunque individuare non solo le domandate funzioni, ma anche le motivazioni alla base della richiesta, oltre che l'analisi di impatto delle nuove funzioni nel sistema regionale. Ciò per un maggiore approfondimento e migliore chiarezza dei termini della richiesta regionale, utili sia dal punto di vista dell'ordinamento regionale stesso, che risulterebbe modificato nel proprio campo di azione a seguito dell'attribuzione, sia per le valutazioni in particolare inerenti alla tutela delle esigenze unitarie rimesse al Governo per il raggiungimento dell'intesa o alla base dell'intervento del Parlamento, in una delle modalità individuate sino all'estremo del voto finale contrario» e che «solo una circostanziata motivazione da parte della Regione sul carattere precipuo della richiesta di funzioni di quel territorio, in assenza di danno per altri territori e per le esigenze unitarie, potrà eventualmente consentire di acconsentire alla stessa». Osserva G. Mobilio, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, cit., 129-131 che «le richieste di parte regionale andrebbero innanzitutto incontro ad un puntuale onere di motivazione in sede di trattativa», che «sarebbe molto utile esplicitare dei presupposti

Al c. 1 allorché si prevede che «L'atto è trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri» occorre prevedere invece che l'invio dell'atto di iniziativa regionale è compiuto da parte del Presidente della Giunta Regionale che è il rappresentante della Regione ai sensi dell'art. 121 Cost. Nell'atto deve essere anche contenuto il verbale del Consiglio regionale recante il testo dell'atto e l'avvenuta approvazione con la maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Occorre prevedere prima dell'inizio del negoziato anche l'acquisizione del parere della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali<sup>15</sup>.

Circa l'avvio del negoziato occorre espressamente prevedere che il negoziato del Governo con la Regione si fa col Presidente della Giunta regionale, che rappresenta la regione ai sensi dell'art. 121 Cost., il quale si può fare coadiuvare da altri organi regionali, secondo le forme e i casi previsti da ogni Regione nella sua autonomia.

Al c. 2 occorre precisare quali sia il tipo di funzioni da indicare nell'atto di iniziativa regionale (legislative e/o amministrative).

Al c. 2 occorre prevedere che la richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri di limitare il negoziato ad alcune materie o ambiti di materie possa essere proposta non soltanto da Ministri, ma anche dalla Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali.

Al c. 4 occorre prevedere che lo schema di intesa sia trasmesso preliminarmente alla Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali, quale organo competente delle Camere (magari sentito il parere di commissioni delle due Camere)<sup>16</sup>.

Al c. 5 occorre prevedere che il Parlamento si pronunci sullo schema di intesa definitivo mediante parere definitivo della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali.

Al c. 5 si prevede che lo schema di intesa definitivo è approvato dalla Regione «secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria, assicurando la consultazione degli enti locali» invece di prevedere «è approvato dal Consiglio regionale a

---

sostanziali – o, in termini economicistici, indicatori benchmark – alla luce dei quali valutare le richieste regionali: in punto di equilibrio di bilancio, in base ad analisi di efficacia e di efficienza, ma anche in ragione della vocazione qualitativa dei territori» e che «le richieste, inoltre, andrebbero giudicate secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità. In questo senso, da una parte, la Regione istante potrebbe essere chiamata a dimostrare di dare buona prova di esercizio delle competenze nel medesimo ambito materiale entro cui chiede maggiore autonomia (soprattutto nelle materie di potestà concorrente), o dei margini di differenziazione che, *de iure condito*, la Regione potrebbe già praticare ed eventualmente non ha praticato, e che lo Stato, dall'altra, potrebbe sottostare ai presupposti e alle condizioni enunciate dalla giurisprudenza costituzionale per l'attrazione in sussidiarietà delle funzioni legislative: non per «valutare la legittimità costituzionale delle leggi statali 'espropriative' di competenze regionali», ma «per sindacare leggi statali che fossero 'eccessivamente generose' nell'assegnazione di nuove competenze legislative di nuove competenze legislative alle Regioni». Lo stesso A. osserva «non sarebbe possibile devolvere competenze in tutte le materie indicate dall'art. 116, c. 3, Cost., ma solo in quelle in cui eventualmente si riuscisse ad assolvere al citato onere di motivazione; nella richiesta di un regime finanziario differente, le diverse e maggiori entrate sarebbero strettamente correlate e seguirebbero le funzioni attribuite, per come giustificate in sede negoziale, ristabilendo così l'ordine delle priorità tra ulteriori competenze e risorse aggiuntive».

<sup>15</sup> Si potrebbe anche immaginare che «tutta l'attività governativa nell'ambito dell'art. 116, c. 3, Cost., fosse preceduta da una risoluzione delle Camere, predisposta magari dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, possibilmente di concerto con la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, che possa indicare alcune coordinate della negoziazione». Così S. Mangiameli, *La negoziazione del Governo e il ruolo del Parlamento nazionale di fronte all'iniziativa regionale in base all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, Audizione, Commissione parlamentare per le questioni regionali. 29-11-2017, anche su Issirfa.cnr.it.

<sup>16</sup> Così osserva D. Casanova, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, cit., 294: «A partire dal testo dell'intesa, quindi, attraverso la mozione – più realisticamente una pluralità di mozioni – il Parlamento, coinvolgendo anche la Commissione bicamerale per le questioni regionali, potrebbe indicare i contenuti della bozza di intesa sui quali non vi è un consenso e, conseguentemente, chiedere al Governo di attivarsi per modificare, nei termini indicati nella mozione, l'accordo che lo Stato ha raggiunto con la Regione».

maggioranza assoluta dei suoi membri, sentito il parere del Consiglio per le autonomie locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria». Ciò consentirebbe a tutti di assumersi pubblicamente le loro responsabilità politiche ed istituzionali.

Da un lato consentirebbe al Consiglio regionale, che è il solo organo rappresentativo di tutto il corpo elettorale regionale (maggioranza e opposizioni) di pronunciarsi anche sulle future funzioni (legislative e amministrative) della Regione e sulla loro sostenibilità politica e istituzionale anche dopo la fine della consiliatura regionale, anche perché aumenterebbero pure le funzioni legislative del Consiglio.

Dall'altro lato consentirebbe al Presidente della Giunta, che fa parte di diritto anche del Consiglio regionale, di prendere una posizione pubblica nel dibattito di fronte al Consiglio. Peraltro, tutto ciò non impedisce l'autonomia statutaria regionale e l'eventuale coinvolgimento del corpo elettorale regionale, deciso autonomamente da ogni Regione, che ben potrebbe deliberare di indire un eventuale referendum popolare consultivo o di indirizzo prima di esaminare e approvare l'atto di iniziativa<sup>17</sup>.

Al c. 5 la trasmissione dello schema di intesa approvato deve avvenire da parte del Presidente della Giunta regionale, quale rappresentante della Regione ai sensi dell'art. 121 Cost.

Al c. 8 occorre prevedere parere obbligatorio della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali prima dell'espressione del voto di ogni Camera sulla legge di approvazione dell'intesa<sup>18</sup>.

**8. Circa la determinazione dei LEP (art. 3).** Al c. 2 occorre prevedere un rafforzamento del ruolo parlamentare nella determinazione dei LEP, prevedendo il sistema del doppio parere vincolante sullo schema di decreto legislativo: in caso di voto contrario o di mancato ottemperamento al parere parlamentare il Presidente del Consiglio dei ministri riferisce di nuovo alle Camere e spiega le ragioni e se le Commissioni parlamentari e la Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali approvano un parere esso è vincolante per il Governo.

Al c. 3 la determinazione dei LEP deve riguardare tutte le materie trasferibili e perciò appare irrazionale la limitazione della determinazione dei LEP soltanto alle materie ivi indicate tra quelle spettanti alla potestà legislativa concorrente che possono essere trasferite alle regioni con l'intesa ai sensi dell'art. 116, c. 3, Cost. Del tutto irrazionale appare lasciare fuori materie assai delicate e complicate come la protezione civile.

Più razionale sarebbe prevedere una più complessiva delega legislativa al Governo.

---

<sup>17</sup> In proposito N. Zanon, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 56 afferma che «molto bene si inserirebbero qui referendum regionali di tipo consultivo». L'art. 123 Cost. prevede che ogni statuto regionale deve disciplinare referendum su leggi e provvedimenti amministrativi regionali e dunque su atti normativi regionali e non su atti di iniziativa regionale volti a stimolare atti statali, ma ciò non può essere ritenuto preclusivo di referendum regionali consultivi sull'atto di iniziativa regionale previsto dall'art. 116, c. 3, Cost. (come invece ritiene M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 18), perché lo stesso art. 123 Cost. prevede che ogni Statuto disciplina anche le forme di partecipazione popolare, tra le quali ben può rientrare anche la convocazione di un referendum preliminare alla presentazione della richiesta regionale di autonomia differenziata ed infatti una simile convocazione non è stata ritenuta incompatibile con la procedura di cui all'art. 116, c. 3 Cost., da Corte cost. sentenza n. 118/2015.

<sup>18</sup> Si potrebbero sottoporre le «bozze d'accordo alle commissioni parlamentari competenti per materia, alle Commissioni affari costituzionali e alla Commissione bicamerale per le questioni regionali affinché esprimano il loro parere ed eventuali proposte di modifiche, che poi andrebbero sottoposte agli esecutivi statale e regionale, per poi passare infine alla finale approvazione parlamentare». Così, B. Caravita Di Toritto, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, 19, 2019, 4.

Appare confuso menzionare le materie del c. 3 dell'art. 117 Cost. e poi però inserire nello stesso elenco i LEP concernenti due materie di potestà legislativa esclusiva statale (norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

Al c. 6 occorre aggiungere il parere obbligatorio della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali.

Al c. 7 appare incostituzionale prevedere che con un mero decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si possa provvedere a rivedere e aggiornare i LEP che all'origine erano stati determinati con decreto legislativo. Nel sistema delle fonti del diritto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri non è un atto avente valore di legge, ma, se caso, una fonte subordinata alla legge e pertanto mai potrebbe modificare o integrare un atto legislativo.

Occorre pertanto modificare la norma, magari prevedendo una delega legislativa ad emanare decreti legislativi integrativi e correttivi dei decreti legislativi originari.

Ai cc. 9 e 10 occorre meglio chiarire il senso della salvezza delle norme della legge di bilancio 2023 (l. n. 197/2022) al fine di assicurare che si giunga comunque alla determinazione dei LEP in materia di servizi sociali e assistenza sociale.

**9. Circa il trasferimento delle funzioni (art. 4).** Al c. 1 occorre specificare che il trasferimento delle funzioni concerne sia funzioni legislative sia funzioni amministrative o, meglio, occorre sempre specificare di quale tipo di funzioni si tratta.

In generale appare del tutto irragionevole la distinzione tra il trasferimento (differito) delle funzioni collegati a LEP (comma 1) e trasferimento (immediato) delle funzioni senza LEP (c. 2).

Piuttosto si preveda una delega legislativa al Governo per disciplinare i principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente, prima di disporre l'eventuale trasferimento.

**10. Circa l'ulteriore attribuzione di funzioni amministrative ad enti locali (art. 6).** Il testo dell'art. 6 del d.d.l. appare ambiguo.

Infatti, delle due l'una: o l'articolo appare inutile, perché ripete ciò che già prevede la Costituzione agli artt. 117, c. 2, lett. p), per le funzioni fondamentali dei Comuni e all'art. 118 circa l'allocatione delle funzioni amministrative oppure l'articolo conferma implicitamente che già nell'assetto normativo vigente basterebbe trasferire funzioni amministrative statali anche a Regioni ed enti locali perché già ora ai sensi dell'art. 118 Cost. non sussistono «esigenze unitarie» per trattenere queste funzioni amministrative in capo all'amministrazione statale.

Non è poi chiaro il momento in cui la Regione dovrebbe scegliere se trasferire queste funzioni agli enti locali o se trattenerle a sé, se cioè debba avvenire contestualmente all'entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa con lo Stato oppure dopo.

In realtà nella sua autonomia costituzionalmente garantita la Regione potrà fare ciò che vorrà proprio seguendo i due vincoli costituzionali dell'art. 117, comma 2, lett. p), e dell'art. 118, il che conferma che l'art. 6 del d.d.l. appare norma legislativa statale inutile e superflua.

**11. Circa la durata delle intese e la successione di leggi nel tempo (art. 7).** Nel c. 1 occorre meglio precisare il procedimento di eventuale modifica dell'intesa in modo omogeneo col procedimento di avvio del negoziato: richiesta della Regione al Governo, con parere favorevole o su proposta delle due Camere o, meglio, della Commissione bicamerale parlamentare per le questioni regionali.

Sempre nel comma 1 occorre meglio precisare (in modo omogeneo al procedimento di negoziato e approvazione della legge di approvazione dell'intesa ex art. 116, c. 3, Cost.) i

tempi e i modi che in ogni intesa si devono prevedere circa la richiesta di cessazione di efficacia dell'intesa stessa. Occorre aggiungere il parere obbligatorio della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali e prevedere che la richiesta regionale sia approvata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta, sentito il parere del Consiglio delle autonomie locali.

Occorre poi prevedere che la stessa intesa preveda espressamente gli effetti immediati della cessazione dell'intesa: ritrasferimento delle funzioni legislative e amministrative allo Stato e ritrasferimento immediato delle relative risorse economiche, strumentali e di personale.

Al c. 3 occorre sostituire «disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia nel territorio regionale» con le parole «disposizioni di leggi o atti aventi valore di legge dello Stato che cessano di avere efficacia nel territorio regionale».

Il c. 5 appare un mero autovincolo legislativo, cioè una disposizione legislativa che non è vincolante per le leggi entrate in vigore successivamente. Occorre che questa medesima disposizione prevista dal c. 5 sia inserita nell'intesa e/o nella legge di approvazione dell'intesa, che la renderebbe vincolante ai sensi dell'art. 116, c. 3, Cost.

**12. Circa il monitoraggio (art. 8).** Occorre prevedere il coinvolgimento permanente della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali che potrebbe svolgere un ruolo efficace di coordinamento di tutte le iniziative delle commissioni parlamentari sull'effettiva attuazione di ogni intesa.

**13. Circa le clausole finanziarie (art. 9).** Il c. 1 suscita gravi dubbi: è dubbio che questa legge non comporti maggiori oneri, perché la sola previsione dei LEP non dovrebbe limitarsi a distribuire le risorse finanziarie già esistenti, ma deve indicare prestazioni, in funzione delle quali si indicheranno costi standard e fabbisogni standard, che ben potrebbero non essere sufficientemente coperti dalle risorse finanziarie statali esistenti. In ogni caso vi saranno sicuramente nuove spese perché occorrerà individuare per ogni Regione quale personale statale sarà incaricato di vigilare sull'effettiva attuazione delle nuove norme ed in particolare dell'effettiva attuazione regionale dei LEP.

Non appare chiara poi al c. 3 l'effettiva applicabilità dell'art. 119 Cost. alle Regioni beneficiarie dell'intesa ex art. 116, c. 3 Cost. Occorre coordinare meglio questa disposizione del comma 3 con le disposizioni dell'art. 10.

Il c. 4 non chiarisce il modo con cui sia possibile prevedere vincoli effettivi ed efficaci, anche dal punto di vista contabile e finanziario, per vincolare la Regione che ottiene l'intesa al concorso degli obiettivi di finanza pubblica.

**14. Circa le misure perequative indicate nell'art. 10.** Occorre prevedere al comma 3 che il Governo informi non soltanto le Camere e la Conferenza unificata, ma anche la Commissione bicamerale per le questioni regionali.

**15. Le disposizioni transitorie e finali dell'art. 11.** Si tratta di disposizioni che suscitano importanti criticità e perciò appaiono meritevoli di ripensamento.

Il c. 1 appare incostituzionale perché in violazione del principio costituzionale di eguaglianza prevede che siano conservati gli atti di iniziativa di quelle Regioni che li avevano presentati prima dell'entrata in vigore della nuova legge e per i quali si era già avviato il confronto tra Governo e Regione.

Si tratta di un trattamento irragionevolmente preferenziale e che dimentica che nel frattempo potrebbero o potranno essere cambiate le composizioni politiche non soltanto del Parlamento e del Governo, ma anche degli organi regionali (Consiglio regionale, Presidente

della Giunta regionale e Giunta regionale). Occorre prevedere che anche questi atti di iniziativa e questi negoziati riprendano nei modi e nei tempi previsti dalla nuova legge.

Il c. 3 sul mantenimento del potere sostitutivo dovrebbe essere meglio precisato: occorre adattare le norme sull'esercizio del potere sostitutivo alla nuova legge. A tal fine occorrerebbe fare norme di coordinamento con la disciplina del potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost. nell'art. 8, l. n. 131/2003. Occorre pure prevedere norme sull'esercizio del potere sostitutivo per mancata attuazione delle norme europee ai sensi dell'art. 117, c. 6, Cost. A tal fine occorre prevedere norme di coordinamento anche con le leggi europee che disciplinano l'esercizio del potere sostitutivo in caso di attuazione di norme UE ai sensi della l. n. 234/2012.