

Intorno alla “legge generale di attuazione” dell’art. 116, comma 3, della Costituzione

PAOLO BECCHI*

Data della pubblicazione sul sito: 22 settembre 2023

Suggerimento di citazione

P. BECCHI, *Intorno alla “legge generale di attuazione” dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Professore ordinario di Filosofia del diritto nel Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Genova. Indirizzo mail: paolo.becchi@unige.it.

Ha fatto un certo rumore l’uscita di quattro pezzi pregiati dal Comitato voluto dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonome, Roberto Calderoli, per dare attuazione al cosiddetto “regionalismo differenziato”, secondo i quali “non ci sono più le condizioni per una nostra partecipazione ai lavori del Comitato”. Sarebbe stato forse il caso di prendere sul serio quelle dimissioni, come una sorta di campanello d’ allarme, ma Calderoli ha deciso di tirare dritto per la sua strada, convinto comunque di portare in fretta a termine l’impresa. Forse le cose saranno più difficili di quanto egli creda, ma il Ministro è uomo di vasta esperienza politica e avrà fatto le sue valutazioni. Sono peraltro questioni politiche che non ci interessano. Ci interessa in questo caso piuttosto richiamare l’attenzione su un aspetto squisitamente giuridico, che non riguarda i “lep” (i livelli essenziali delle prestazioni); ma che è preliminare ad essi. Formulo il tema in forma di domanda e rispondo con alcune considerazioni che spero possano essere oggetto di discussione tra i costituzionalisti.

La legge generale di attuazione dell’autonomia differenziata, come tipo di legge, è consentita dalla Costituzione? La domanda va posta perché l’art. 116 non la prevede in alcun modo. Nella relazione di accompagnamento lo stesso Ministro è costretto ad ammetterlo, è cioè costretto a riconoscere che con la sua proposta di legge d’attuazione sta facendo qualcosa che non è espressamente previsto dalla Costituzione. Ma per Calderoli questo fatto è irrilevante, perché qualcosa che non è previsto dalla Costituzione non significa che non sia consentito. E per lui, quello che sta facendo lo è. Ma lo è? Il suo disegno di legge, in mancanza di un rinvio della Costituzione alla interposizione di una legge generale di attuazione, disciplina il procedimento legislativo in un modo conforme alla Costituzione?

Consideriamo l’art. 2 del disegno di legge. Una legge ordinaria, non prevista dalla Costituzione, può regolare la formazione di un’altra legge, ma lo può fare solo se a sua volta è conforme al testo costituzionale e ai regolamenti parlamentari. Ora, il ddl Calderoli prevede che la legge attributiva di autonomia differenziata sia di iniziativa legislativa governativa, ma l’iniziativa governativa (soprattutto se intesa come esclusiva) non risulta compatibile con la lettera dell’art. 116, comma 3, che prevede letteralmente l’“iniziativa della Regione interessata” e che andrebbe interpretata come iniziativa legislativa del Consiglio regionale, in coerenza con l’art. 121, comma 2, e con gli altri luoghi costituzionali in cui ricorre il vocabolo “iniziativa”.

In più, vi è il dubbio che una legge ordinaria possa attribuire (e men che meno riservare) l’iniziativa legislativa a un organo o ente, considerato che l’art. 71, primo comma, dispone una riserva di legge costituzionale. Sempre nel merito, il riferimento dell’art. 2 del ddl agli atti parlamentari di indirizzo sullo schema di intesa preliminare non valorizza affatto il ruolo del Parlamento, perché attiene alla fase prelegislativa della negoziazione, dello schema concertativo tra stato e regioni e presuppone che il parlamento non abbia, nel procedimento legislativo proprio,

potere di emendamento, perché l'intesa è stata raggiunta, appunto, sullo schema prelegislativo. Se invece l'iniziativa della legge di autonomia differenziata deve essere regionale allora l'approvazione parlamentare della proposta di legge diventa decisiva, perché è lì che si forma l'intesa in senso proprio tra Regione, che fa la proposta di legge, e Stato, che l'approva e, ove il Parlamento emendi la proposta del Consiglio regionale, questo comporti il ritorno in Consiglio regionale.

Conclusione: se questi rilievi fossero corretti, il ddl Calderoli potrebbe presentare alcune disposizioni non conformi a Costituzione.