



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2024

**Per un'analisi critica
dell'autonomia differenziata:
dai suoi precedenti
alle problematiche attuali**

di Maria Caterina Amorosi

EDITORIALE SCIENTIFICA

PER UN'ANALISI CRITICA DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA: DAI SUOI PRECEDENTI ALLE PROBLEMATICHE ATTUALI

Maria Caterina Amorosi

Dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale
Università di Roma 'La Sapienza'

SOMMARIO: 1. INTRODUZIONE; 2. RICERCA SUI PRECEDENTI: I PRE-ACCORDI DEL 2018; 2.1. SEGUE: A) IL PRIMO GOVERNO CONTE; 2.2. B) IL SECONDO GOVERNO CONTE E IL GOVERNO DRAGHI; 2.3. GLI ASPETTI CONTRASTANTI EMERGENTI DALLE PRIME IPOTESI ATTUATIVE E LE DIVERGENZE IN DOTTRINA; 3. ESAME DEL TESTO DELLA L. N. 86 DEL 2024 E PRIMI RILIEVI PROBLEMATICI; 3.1. ANALISI DEGLI ASPETTI CRITICI: RIFLESSIONI A PARTIRE DALLE AUDIZIONI E DAI DOCUMENTI DI INTERESSE; 4. CONCLUSIONI.

1. Introduzione

Come noto, il 19 giugno 2024 la Camera dei Deputati¹ ha approvato in via definitiva il disegno di legge n. 1665 recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

L’iter di approvazione inizia il 23 marzo 2023, quando il Governo presenta al Senato il d.d.l. in esame (A.S. n. 615), noto come d.d.l. Calderoli, collegandolo alla manovra di finanza pubblica ai sensi dell’art. 126 bis del Regolamento. Il d.d.l. viene assegnato alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) in sede referente che inizia i suoi lavori il 26 aprile 2023 e li termina il 23 novembre 2023. Il testo viene approvato (con emendamenti) dall’Assemblea del Senato il 23 gennaio 2024 e, di conseguenza, passa alla Camera (C. 1665). Qui viene assegnato alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) in sede referente il 26 gennaio 2024, per poi essere sottoposto al *plenum* dell’Assemblea il 12 giugno 2024.

Fin dai primi giorni di attività, è apparsa chiara la centralità che per

¹ Con 172 voti favorevoli, 99 contrari e 1 astenuto.

l'attuale esecutivo riveste il tema dell'autonomia differenziata e dunque l'esigenza di dare attuazione al terzo comma dell'art. 116 Cost, così come riformulato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

In base a quanto affermato nella relazione di accompagnamento del c.d. d.d.l. Calderoli², nelle intenzioni del Governo vi è la volontà di connettere il tema del regionalismo asimmetrico: – agli aspetti di pluralismo istituzionale e territoriale che caratterizzano il nostro ordinamento, inscrivendo il regionalismo differenziato nella logica dell'art. 5 Cost., il quale riconosce l'autonomia territoriale come principio fondamentale della Repubblica³; – al miglior soddisfacimento dei diritti dei cittadini tramite la valorizzazione delle potenzialità delle autonomie territoriali.

Queste le intenzioni programmatiche dell'esecutivo che, in ossequio a quanto dichiarato, ha impostato l'attuazione dell'autonomia differenziata sulla base di «due direttrici distinte e correlate»⁴, basando il relativo procedimento, da un lato, sulla determinazione dei LEP (Livelli essenziali delle prestazioni) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale – ex art. 117, II co., lett. m), Cost. –, dall'altro, sulla presentazione alle Camere di un disegno di legge di attuazione dell'art. 116, co. 3, della Costituzione.

Prima di entrare più nello specifico nell'analisi della legge in esame, bisogna premettere che il regionalismo differenziato, sin da quando è stato introdotto nel testo costituzionale con la riforma del 2001, rappresenta un tema di particolare interesse per la riflessione costituzionalistica. In particolare, date le ricadute di sistema che ne possono derivare, ci si interroga sulle modalità con le quali articolare la difficile convivenza fra la disciplina generale sulle Regioni ordinarie e «la previsione di una disposizione derogatoria della stessa – qual è l'art. 116, co. 3, Cost.»⁵.

² E da quanto ribadito nel *Dossier del Servizio Studi del Senato n. 85 del 3 maggio 2023 su A.S. 615, Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, pp.4 ss., consultabile sul sito del Senato della Repubblica.

³ «(...) [l'art. 5 Cost.] promuove il decentramento amministrativo quale base di una ottimale distribuzione delle funzioni, a garanzia di libertà, democrazia, efficacia dell'azione di governo per l'utilizzo delle risorse», *ivi*, p. 5.

⁴ *Ibidem*.

⁵ F. PALLANTE, *Audizione presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, p. 1.

Più in generale, è stato notato come il regionalismo differenziato mal si concilia con l'impianto complessivo dei principi fondamentali della Carta costituzionale⁶: basti pensare al modello di regionalismo emergente dalla lettura combinata degli artt. 5, 2, e 3 della Costituzione⁷.

2. Ricerca sui precedenti: i pre-accordi del 2018

Il tema del regionalismo differenziato è al centro delle riflessioni costituzionalistiche già dalla fine della XVII legislatura, quando Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna hanno avviato il percorso per ottenere il riconoscimento delle forme di autonomia differenziata previste dall'art. 116, co. 3, Cost.⁸.

Tale articolo stabilisce che l'iniziativa per l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia spetta alla regione interessata, sentiti gli enti locali, e che la legge statale di trasferimento di funzioni è approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, sulla base di intese tra Stato e regione, il cui procedimento di stipulazione non è disciplinato nel dettaglio dal dettato costituzionale.

Nell'assenza di una cornice normativa di riferimento, le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna hanno avviato nel 2017 – con modalità parzialmente difformi – dei procedimenti per vedersi attribuire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

La Lombardia ed il Veneto hanno scelto di avviare il procedimento con il ricorso all'istituto del referendum consultivo regionale; tale scelta è stata legittimata dalla Corte costituzionale che (con la sentenza n. 118 del 2015) ha circoscritto l'ambito di applicazione del referendum e, nello specifico, con riferimento alle leggi della regione Veneto n.

⁶ S. GAMBINO, *Regionalismo 'differenziato' e principi fondamentali della Carta*, in *Diritti regionali*, n. 1/2023, pp. 306 ss.

⁷ Su questo punto si tornerà successivamente nel lavoro.

⁸ L'articolo 116, co. 3 della Costituzione prevede che: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di legislazione concorrente di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate al secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge deve essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base dell'intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

15/2014 e n. 16/2014⁹, ha fatto salvo il quesito referendario in quanto il tenore letterale di quest'ultimo «ripete testualmente l'espressione usata nell'art. 116, terzo comma, Cost. e dunque si colloca nel quadro della differenziazione delle autonomie regionali prevista dalla disposizione costituzionale evocata»¹⁰.

Così, il 22 ottobre 2017 si sono svolti contestualmente in Lombardia ed in Veneto due distinti referendum. In seguito all'esito positivo della consultazione referendaria¹¹, il Consiglio regionale della Lombardia, il 7 novembre 2017, ha approvato una «Risoluzione concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Con tale atto di indirizzo il Consiglio delegava il Presidente della regione: ad avviare il confronto con il Governo per definire i contenuti dell'intesa; a condurre il negoziato sulla base dell'elenco di materie di cui all'allegato A¹² alla risoluzione;

⁹ Rispettivamente, "Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto" e "Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto".

¹⁰ Corte cost., sent. n. 118 del 2015, punto 8.3 del Considerato in diritto. Per i commenti alla sentenza, si v. D. TEGA, *Venice is not Barcelona: A Less Aggressive Regional Question gets a More Nuanced Constitutional Answer*, in *iconnectblog.com*; C. FASONE, *Una, indivisibile, ma garantista dell'autonomia (differenziata): la Repubblica italiana in una recente pronuncia della Corte costituzionale sulle leggi regionali venete nn. 15 e 16 del 2014*, in *Blog de la Revista catalana de dret public*, 15 settembre 2015; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *Federalismi.it*, 28 ottobre 2015.

¹¹ In Lombardia il referendum ha visto la partecipazione di oltre tre milioni di elettori ed ha registrato il 95 per cento dei sì. Anche in Veneto si registra una ampia partecipazione (il 57,2 per cento degli elettori) ed una schiacciante vittoria dei sì (che hanno raggiunto il 98,1 per cento).

¹² Le materie da porre a fondamento della trattativa con il Governo sono raggruppate nelle seguenti 6 aree principali, che tendono a ricomprendere tutti gli ambiti materiali di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: 1) Area istituzionale (Rapporti internazionali e con l'UE delle regioni; Ordinamento della comunicazione; Organizzazione della giustizia di pace); 2) Area finanziaria (Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; Previdenza complementare e integrativa Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale); 3) Area ambiente e protezione Civile (Ambiente ed ecosistema: tutela e valorizzazione; Protezione civile; Governo del territorio, territorio e infrastrutture; Produzione, trasporto e distribuzione nazionale energia; Grandi reti di trasporto e di navigazione; Porti e aeroporti civili); 4) Area economica e del lavoro (Tutela e sicurezza del lavoro; Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; Commercio con l'estero; Professioni); 5) Area

ed a ottenere l'assegnazione di risorse idonee al finanziamento integrale delle funzioni che sarebbero state attribuite alla regione¹³.

Il Consiglio regionale del Veneto, invece, una volta acquisito l'esito positivo del referendum, ha scelto di seguire un diverso iter. Così, con la delibera del 15 novembre 2017, il Consiglio regionale approvava un progetto di legge statale di iniziativa regionale relativo all'individuazione di una procedura per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per il Veneto. A tal fine, veniva contestualmente conferito al Presidente della Giunta regionale un ampio mandato a negoziare con il Governo.

Per quanto riguarda la regione Emilia Romagna, si è preferito non utilizzare l'istituto del referendum: in proposito il Presidente Bonaccini riferiva di ritenere più proficuo, eventualmente, ricorrere allo strumento referendario «dopo che il Governo ha stipulato un accordo con la regione, per chiedere ai cittadini se è esattamente quello per il quale loro chiedevano l'autonomia»¹⁴. Si preferiva puntare ad una sinergia fra istituzioni e sistema sociale e prendere la strada della concertazione istituzionale e sociale, nell'ottica di pervenire alla redazione di un progetto «che non è per l'autonomia dell'ente regione (...), ma per l'autonomia del sistema regionale dell'Emilia-Romagna»¹⁵.

cultura, istruzione e ricerca scientifica (Norme generali sull'istruzione e istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; Beni culturali: tutela e valorizzazione; Ordinamento sportivo); 6) Area sociale e sanitaria-welfare (Tutela della salute; Alimentazione).

¹³ Inoltre, il Presidente veniva impegnato a: esplicitare nell'intesa il complessivo assetto delle potestà normative; assicurare adeguata e costante informativa al Consiglio regionale nel corso dei negoziati; garantire il coinvolgimento degli enti locali, delle associazioni, dei rappresentanti delle realtà imprenditoriali e delle parti sociali.

¹⁴ S. BONACCINI, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato", seduta n. 7 del 6 giugno 2019.

¹⁵ *Ibidem*. Il presidente Bonaccini continuava poi affermando che per l'Emilia Romagna l'autonomia non costituisce «un obiettivo, ma uno strumento. Non siamo cioè partiti chiedendoci di quanta autonomia avessimo bisogno, ma quali erano gli obiettivi da realizzare e, in forza di questi, quale autonomia servisse». Tali obiettivi venivano individuati ne: la programmazione degli investimenti in ambiti cruciali (come edilizia scolastica e sanitaria, messa in sicurezza del territorio, viabilità stradale e ferroviaria); la programmazione di politiche di sostegno alle imprese ed alle politiche attive del lavoro; il rafforzamento delle politiche di sviluppo territoriale; il potenziamento delle politiche di promozione e valorizzazione del patrimonio culturale; il consolidamento dei margini di manovra della regione nell'ambito delle politiche sanitarie.

Si sceglieva, quindi, di dare avvio al procedimento di attuazione dell'art. 116, terzo comma, tramite l'adozione di risoluzioni. In particolare, con la risoluzione n. 5321 del 3 ottobre 2017, l'Assemblea legislativa impegnava il Presidente della regione ad attivare le trattative in relazione a determinati ambiti¹⁶ e conferiva relativo mandato al Presidente a negoziare con l'Esecutivo. Il 15 novembre successivo poi la Assemblea adottava la risoluzione n. 5600, con la quale si ribadiva l'esigenza di assicurare la massima sinergia fra la Giunta regionale, l'Assemblea legislativa e gli enti locali nell'ambito del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'intesa.

Dunque, in seguito a queste iniziative, iniziarono i negoziati con le tre regioni condotti per il governo dal Sottosegretario di Stato per gli affari regionali che portarono, attraverso una serie di incontri che si conclusero il 28 febbraio 2018, alla sottoscrizione da parte del Governo Gentiloni di tre distinti accordi preliminari (c.d. pre-intese) con i quali veniva individuato un primo elenco di materie oggetto dell'intesa e si delineavano i principi generali e la metodologia da seguire nell'attuazione del procedimento. Dunque la finalità di tali accordi era quella di stabilire e mettere per iscritto un punto di partenza condiviso.

Nello specifico, le pre-intese erano composte da una premessa e da una parte dispositiva.

Nella premessa si stabiliva che l'approvazione della legge sarebbe dovuta avvenire sulla base di intesa fra Stato e regione e su proposta del Governo: una procedura analoga, dunque, a quella prevista dall'art. 8 della Costituzione in merito all'approvazione delle intese fra lo stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica¹⁷. Nel richiamare tale procedimento, si insisteva particolarmente sulla non emendabilità del contenuto delle intese stipulate fra lo Stato e le confessioni diverse dalla cattolica da parte del Parlamento, il quale doveva limitarsi ad approvare il disegno di legge che recepiva tali intese. A giustificare simile

¹⁶ Gli ambiti erano i seguenti: tutela e sicurezza del lavoro; istruzione tecnica e professionale; internazionalizzazione delle imprese; ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione; territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture; tutela della salute; competenze complementari e accessorie riferite alla *governance* istituzionale e al coordinamento della finanza pubblica.

¹⁷ Si tratta di un punto che, come meglio vedremo nei paragrafi successivi, è stato ampiamente dibattuto in dottrina. Nelle Audizioni che hanno accompagnato l'approvazione del c.d. d.d.l. Calderoli, la maggioranza dei costituzionalisti intervenuti ha fortemente criticato la possibilità di una simile analogia. Cfr. *infra*, par. 3.1.

analogia procedurale, si sottolineava, inoltre, la centralità del principio di leale collaborazione fra lo Stato e le autonomie territoriali che «mal si concilierebbe con un disegno di legge che intervenisse con integrazioni sostanziali rispetto alla comune volontà delle parti espresse nelle intese»¹⁸. Si riteneva che, seguendo questa procedura, il ruolo del Parlamento non sarebbe stato disconosciuto dal momento che avrebbe potuto esprimere un atto di indirizzo capace di incidere sulle scelte del Governo nel negoziato¹⁹.

Per quanto riguarda la parte dispositiva, comune ai tre Accordi, si stabiliva all'art. 1 l'oggetto dell'accordo, individuandolo nella definizione dei principi generali, della metodologia e delle materie per l'attribuzione alle tre regioni dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, della Costituzione. Al co. 2 dell'art. 1 si specificava, poi, che l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia doveva corrispondere a specificità proprie della regione richiedente e doveva essere immediatamente funzionale alla sua crescita ed al suo sviluppo.

L'art. 2 stabiliva che l'intesa aveva durata decennale e che, allo scadere dei dieci anni, si poteva procedere al rinnovo della stessa, alla sua rinegoziazione o alla cessazione definitiva degli effetti, previa verifica (da effettuarsi nell'ultimo biennio) dei risultati raggiunti fino a quel momento²⁰.

Per quanto riguarda la modificabilità dell'intesa nel corso del periodo di vigenza, si stabiliva che questa fosse ammissibile soltanto nell'ipotesi in cui «nel corso del decennio si verificchino situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione» e a condizione che tali modifiche fossero adottate di comune accordo tra lo Stato e la Regione.

L'art. 3 disciplinava le modalità di verifica e di monitoraggio e prevedeva sia per lo Stato che per la Regione la facoltà di svolgere verifiche su aspetti specifici o settori di attività oggetto dell'intesa.

¹⁸ Così il Presidente A. FONTANA, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato”, seduta n. 2, 10 aprile 2019, p. 4.

¹⁹ Anche questo argomento è stato oggetto di ampio dibattito in dottrina, come approfondiremo nei paragrafi successivi.

²⁰ Si specificava che una volta sottoscritta la nuova intesa, anche se meramente riproduttiva del contenuto della precedente, il Governo doveva presentare alle Camere un disegno di legge per il recepimento della stessa.

L'art. 4 era dedicato alla individuazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per l'attuazione dell'autonomia differenziata ed affidava ad una Commissione paritetica Stato-Regione il compito di provvedere a determinare le risorse da assegnare o trasferire alla regione²¹.

L'art. 5, in relazione agli investimenti e ad una programmazione certa del loro sviluppo, conferiva allo Stato e alla regione la facoltà di determinare congiuntamente le modalità per assegnare risorse disponibili sui fondi destinati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

All'art. 6, tutte e tre le regioni si riservavano la possibilità di estendere successivamente il negoziato ad ulteriori profili delle materie indicate e ad altre differenti materie²².

Ad integrazione degli accordi vi erano gli Allegati, che ne costituivano parte sostanziale; questi avevano ad oggetto le materie in relazione alle quali erano state conferite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e legislativa.

Tutti e tre gli accordi preliminari indicavano come materie di prioritario interesse regionale: la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; l'istruzione; la tutela della salute; la tutela del lavoro; i rapporti internazionali e con l'Unione europea.

2.1. Segue: a) il primo governo Conte

Con l'inizio della XVIII legislatura – il primo governo Conte – l'attuazione dell'autonomia differenziata viene assunta come una priorità da parte dell'Esecutivo in carica, come ribadito dal Ministro per

²¹ L'art. 4, più nello specifico stabiliva che le risorse dovevano essere individuate in termini: "a) di compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, tali da consentire la gestione delle competenze trasferite o assegnate, in coerenza con quanto disposto dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione; b) di spesa sostenuta dallo Stato nella Regione (quale criterio da superare in via definitiva), riferita alle funzioni trasferite o assegnate; c) di fabbisogni standard che dovranno essere determinati entro un anno dall'approvazione dell'intesa e che progressivamente, entro cinque anni, dovranno diventare, in un'ottica di superamento della spesa storica, il termine di riferimento, in relazione alla popolazione residente e al gettito di tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi".

²² Nel solo Accordo preliminare della regione Lombardia, però, venivano specificate le materie oggetto di un eventuale successivo accordo: il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; il governo del territorio.

gli Affari regionali Erika Stefani in occasione della illustrazione delle linee programmatiche in materia di autonomie regionali resa dinanzi alla Commissione.

Nel luglio del 2018 tutte e tre le regioni firmatarie delle pre-intese presentarono alle Camere una richiesta per ampliare il numero di materie da trasferire²³ e nello stesso periodo altre cinque regioni²⁴ formalizzarono la richiesta di avvio di negoziati, seguendo la stessa impostazione delle pre-intese, dunque individuando una procedura standardizzata da seguire per tutte le richieste di autonomia e lasciando invece la definizione dei contenuti dell'intesa variabile a seconda della richiesta.

In particolare: la regione Emilia Romagna richiedeva l'autonomia su sei macro aree di intervento, ampliando a 15 il numero di materie sulle quali si chiedeva autonomia diretta²⁵; il Consiglio regionale della Lombardia, con l'ordine del giorno del 15 maggio 2018, impegnò il Presidente della Regione e l'assessore all'autonomia e cultura, fra le altre cose, a riaprire le trattative per allargare a tutte e 23 le materie previste in Costituzione la richiesta di autonomia; anche la regione Veneto, con l'avvio della XVIII legislatura aveva riattivato prontamente la trattativa con il governo e chiese l'attivazione di forma e condizioni particolari di autonomia su tutte e 23 le materie elencate nel terzo comma dell'art. 116, Cost.

Il Consiglio dei ministri nel dicembre 2018 delineò un percorso per giungere alla definizione delle intese con le regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto che prevedeva la conclusione della fase istruttoria entro il 15 gennaio 2019 e la definizione della bozza di proposta da presentare alle Regioni entro il 15 febbraio 2019.

Così, nella seduta del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2019, la Ministra pro tempore per gli Affari regionali Stefani illustrava il contenuto delle bozze di intesa e riferiva che, da un lato, le trattative con le tre regioni pioniere avevano raggiunto il consenso delle parti coinvolte, ma dall'altro, permanevano delle questioni, comunque significative, sulle quali le posizioni non avevano individuato un punto di

²³ Camera dei deputati, Interrogazione a risposta immediata n. 3-00065, 11 luglio 2018.

²⁴ Si tratta delle regioni: Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche.

²⁵ Rispetto a quanto già previsto con gli atti di indirizzo, si chiedeva l'aggiunta delle seguenti materie: agricoltura; acquacoltura; protezione della fauna e attività venatoria; cultura, spettacolo e sport; organizzazione della giustizia di pace.

equilibrio. Nello specifico, non vi era convergenza fra alcune richieste delle regioni e le proposte o le riformulazioni predisposte sul punto dai Ministeri competenti.

Per quanto riguarda il contenuto di tali schemi di intesa, vi erano alcune differenze rispetto agli Accordi preliminari sottoscritti nel febbraio 2018. Per esempio, l'art. 2 prevedeva l'espressa menzione delle materie in relazione alle quali veniva chiesta maggiore autonomia²⁶; l'art. 3, invece, prevedeva l'istituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di una Commissione paritetica Stato-Regione composta da 18 membri, nove di nomina governativa (indicati dal Ministro per gli Affari regionali) e nove designati dalla Giunta regionale²⁷.

L'articolo 4 disciplinava le modalità di trasferimento di beni e risorse strumentali all'attuazione dell'autonomia differenziata e, rispetto ai precedenti pre-accordi, veniva aggiunta la clausola di invarianza finanziaria, per la quale dall'applicazione delle intese non dovevano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Inoltre, si disponeva che fosse di competenza delle regioni l'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio regionale dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella regione. Veniva poi affidato alla Commissione paritetica una verifica biennale della congruità delle partecipazioni e delle risorse di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard. Con l'art. 7 veniva introdotta una disciplina di raccordo tra la legislazione statale e quella regionale in base alla quale la normativa statale che disciplinava le materie oggetto di forme e condizioni particolari di autonomia avrebbe continuato ad essere applicata fino all'entrata in vigore delle disposizioni regionali sul punto.

Le intese del 2019 non facevano più riferimento al termine di durata decennale dell'intesa precedentemente stabilito nei preaccordi. Ne derivava che le funzioni trasferite sarebbero rimaste in capo alla regio-

²⁶ Nell'intesa con la regione Emilia Romagna venivano anche esplicitati i limiti all'esercizio regionale delle competenze attribuite. Si trattava del rispetto: dei principi generali dell'ordinamento giuridico; dell'unità giuridica ed economica; delle competenze legislative statali di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione, con particolare riguardo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni; dei principi fondamentali espressamente richiamati nelle disposizioni contenute nel Titolo II dell'intesa.

²⁷ Tale Commissione veniva già contemplata nei Preaccordi, ma solo con gli Schemi del 2019 ne veniva definita anche la composizione.

ne a tempo indefinito o comunque fino al momento in cui le parti non avessero deciso di sottoscrivere una nuova intesa da recepire ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost.

Per quanto riguarda le problematiche più dibattute che riguardano il procedimento di attuazione dell'autonomia differenziata – come, ad esempio, l'opportunità di una legge quadro di riferimento, le modalità di coinvolgimento del Parlamento, il numero di competenze trasferibili alla regione richiedente, la definizione dei LEP²⁸ – gli orientamenti espressi dall'esecutivo sono stati a volte contrastanti.

Ad esempio, in merito alla questione della legge-quadro, si ritenne non necessario procedere ad un intervento legislativo di disciplina del procedimento previsto in Costituzione. Tuttavia, veniva riconosciuta l'importanza di una cornice generale su cui declinare le trattative con le regioni richiedenti maggiore autonomia. A tal proposito, il Ministro pro tempore per il sud, Barbara Lezzi, affermava che «probabilmente sarebbe stata un'ottima idea, nel momento in cui è stata prevista l'autonomia, prevedere anche una legge quadro che potesse sveltire e snellire le procedure di concessione di autonomia»²⁹, ma precisava che tale possibilità non era stata presa in considerazione perché il procedimento era già stato attivato con le richieste delle regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto.

Si registravano, inoltre, opinioni contrastanti in merito alle modalità di coinvolgimento del Parlamento. In particolare, il Ministro pro tempore per gli Affari regionali riteneva sufficiente a garantire il necessario coinvolgimento del Parlamento assicurare a quest'ultimo l'esercizio dei poteri di indirizzo al Governo; a suo avviso, non era necessario garantire al Parlamento il potere di emendare il disegno di legge di recepimento dell'intesa dal momento che il confronto nel merito delle proposte sarebbe avvenuto in Parlamento prima della sottoscrizione formale dell'intesa attraverso l'esercizio del potere di indirizzo. Al contrario, l'allora Ministro per il Sud Lezzi evidenziava l'opportunità di garantire al Parlamento il potere di incidere direttamente sui contenuti dell'autonomia e sosteneva che tale organo, essendo «rappresenta[tivo] [del]l'intero territorio nazionale», fosse quello «maggiormente

²⁸ Su questi argomenti torneremo più approfonditamente nel prosieguo del lavoro.

²⁹ Si v. B. LEZZI, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato", seduta n. 8, 11 giugno 2019, p. 25.

deputato a fare sintesi» sul conferimento di maggiore autonomia, e dunque andava ad esso riconosciuto il potere di emendare la legge³⁰.

Per quanto riguarda il numero delle materie trasferibili ex art. 116, co. 3, Cost., la Ministra Lezzi, condividendo quanto sostenuto dalla dottrina maggioritaria³¹, segnalava che l'eventuale estensione del processo di autonomia differenziata a tutte le 23 materie elencate nel terzo comma dell'art. 116 Cost. avrebbe condotto a una distorsione degli ambiti di riparto tra Stato e regioni, difficilmente compatibile con la stessa Costituzione, sia in relazione alle potestà statali, sia in relazione ad altre regioni a statuto ordinario³². Di diverso avviso, invece era il Presidente della Regione Veneto Zaia, il quale sosteneva che garantire la possibilità di chiedere autonomia differenziata in tutte le 23 materie elencate significava interpretare correttamente il testo costituzionale, il quale «in maniera assolutamente didascalica e precisa cita le ventitré materie»³³. Si poneva su una terza via interpretativa il Presidente della regione Emilia Romagna e Presidente della Conferenza Stato-Regioni Bonaccini, secondo il quale occorreva porre attenzione non al numero delle materie trasferibili, ma alle funzioni di cui si chiede concretamente il trasferimento³⁴.

Si registravano orientamenti difformi, poi, anche con riguardo al tema del finanziamento delle maggiori competenze, come evidenziato dalle contrastanti posizioni assunte dai rappresentanti dell'esecutivo: in particolare, la Ministra pro tempore agli Affari regionali era favore-

³⁰ *Ivi*, p. 23.

³¹ Cfr., *ex multis*, F. GIUFFRÈ, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, seduta n. 1, 1 aprile 2019, p. 16; A. CELOTTO, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, seduta n. 4, 9 maggio 2019, p. 4; A. LUCARELLI, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, seduta n. 14, 12 giugno 2019, pp. 11 ss.; A. SAITTA, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, seduta n. 15, 13 giugno 2019, pp. 9-10; G. VIESTI, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, seduta n. 15, 13 giugno 2019, pp. 11-12.

³² *Ivi*, pp. 18-23.

³³ L. ZAIA, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato", seduta n. 13, 30 gennaio 2020, p. 4.

³⁴ S. BONACCINI, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato", seduta n. 7, 6 giugno 2019, pp. 4-5.

vole al ricorso alla spesa storica, mentre, la Ministra pro tempore per il Sud riteneva necessario definire prioritariamente i LEP.

2.2. b) *Il secondo Governo Conte e il Governo Draghi*

Con l'insediarsi del secondo Governo Conte si assisteva ad un deciso cambio di passo dell'Esecutivo in merito alle modalità con cui attuare il regionalismo a geometria variabile, come si evince dall'intervento del Ministro per gli affari regionali Francesco Boccia presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali. In questo intervento, volto ad illustrare le linee programmatiche che intendeva perseguire nelle materie di propria competenza, il Ministro, nel riferire circa il disegno di legge-quadro in lavorazione, sottolineava che il nuovo Esecutivo intendeva dare priorità alla cornice legislativa unitaria entro la quale le intese si dovevano inscrivere.

Non condivideva, infatti, la scelta del precedente esecutivo che individuava nel testo delle intese la parte generale volta ad assolvere la funzione di cornice unitaria; si invertiva, quindi, la direzione di marcia e si riteneva prioritario definire una disciplina di attuazione del procedimento di conferimento di autonomia *differenziata*. *Allo stesso modo*, la necessità della definizione di una legge-quadro veniva successivamente ribadita durante il governo Draghi dalla Ministra per gli Affari regionali Mariastella Gelmini.

In merito alla questione del coinvolgimento del Parlamento, il Ministro Boccia evidenziava che il disegno di legge in lavorazione prevedeva un percorso preliminare volto ad acquisire le valutazioni delle Camere prima della stipula dell'intesa definitiva.

Nello stesso intervento, il Ministro riferiva che il Governo considerava di prioritaria importanza la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'introduzione di un meccanismo che consentiva di ridurre il gap strutturale fra le diverse aree del paese. Dunque, nello schema di disegno di legge presentato dal Ministro pro tempore prevalse l'intenzione di dare priorità alla definizione dei LEP; una soluzione, quest'ultima, condivisa anche successivamente dal governo Draghi.

Sul finanziamento delle competenze da trasferire, lo schema di disegno di legge proposto dal Ministro Boccia subordinava il trasferimento di funzioni relative alle materie concernenti i livelli essenziali delle prestazioni alla previa determinazione degli stessi LEP, mentre

per le altre funzioni stabiliva che il trasferimento poteva essere immediato.

L'individuazione dei LEP – secondo la procedura dettata dal decreto legislativo n. 68 del 2011 – doveva avvenire tramite legge, previa approvazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Sul punto, il Ministro Boccia precisava che, una volta conclusa l'attività propedeutica della Commissione per i fabbisogni standard e dei dicasteri interessati, doveva intervenire necessariamente il Parlamento, dal momento che il ruolo del Governo consisteva solo nell'accompagnare la discussione e non nel costruire proposte predefinite.

Per quanto riguarda la posizione assunta dal governo Draghi in merito alla questione del coinvolgimento del Parlamento nel processo di attuazione del regionalismo differenziato, la Ministra per gli Affari regionali nella seduta del 13 luglio 2021 si dichiarava favorevole a sottoporre gli schemi di intesa alle Commissioni parlamentari competenti per materia per la predisposizione dei pareri ed a prevedere il coinvolgimento anche della Commissione per le questioni regionali. Lo schema di intesa, così integrato e modificato in base alle indicazioni provenienti dalle Camere, avrebbe dovuto essere successivamente e nuovamente sottoposto alla regione interessata per predisporre l'accordo definitivo.

Durante il governo Draghi veniva inoltre istituita dalla Ministra agli Affari regionali Gelmini una apposita Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di autonomia differenziata (d.m. 25 giugno 2021)³⁵. Dalle analisi svolte da tale Commissione in merito al numero delle competenze trasferibili emergeva che attribuire alle regioni richiedenti tutte le materie elencate dall'art. 116, terzo comma, si sarebbe tradotto nell'attribuzione di una autonomia speciale e non differenziata, perché simile nel contenuto agli elenchi di materie degli Statuti delle Regioni speciali. Sempre a tal proposito, nell'indagine si sottolineava che se le Regioni avessero chiesto maggiore autonomia su tutte le materie elencate nel terzo comma dell'art. 116 Cost., allora l'articolo di riferimento non sarebbe stato più l'art. 116, ma l'art.

³⁵ In ordine al lavoro svolto da tale Commissione, nel corso del *question time* svolto nella seduta del 29 giugno 2022, era emerso che lo studio effettuato aveva fornito agli uffici del Ministero per gli affari regionali e le autonomie analisi e spunti utili a una prima definizione del testo del disegno di legge-quadro. Tuttavia, alla fine della Legislatura il testo del disegno di legge non venne comunque presentato.

138, dal momento che, in questo caso, la procedura da attivare sarebbe quella di adozione di uno Statuto speciale.

In merito alle modalità del finanziamento dei trasferimenti di competenza, il governo Draghi era favorevole alla previa definizione dei LEP; tuttavia, la Ministra per gli Affari regionali, per scongiurare l'eventualità che la previa definizione dei LEP potesse allungare i tempi di attuazione del regionalismo differenziato, propose di provvedere in prima battuta al trasferimento di funzioni non LEP e di procedere al finanziamento delle altre funzioni sulla base del criterio della spesa storica fin quando non si fosse giunti alla delimitazione dei costi standard.

2.3. Gli aspetti contrastanti emergenti dalle prime ipotesi attuative e le divergenze in dottrina

Bisogna premettere che già dalle richieste di autonomia differenziata avanzate nel 2018 e dal percorso di definizione delle relative intese si era aperto un ampio dibattito sui diversi aspetti problematici emersi. Le questioni oggetto di discussione hanno riguardato, tra le altre, le modalità del coinvolgimento degli enti locali, il ruolo del Parlamento e l'emendabilità in sede parlamentare del disegno di legge rinforzato che contiene le intese, nonché la definizione dell'ampiezza delle materie da attribuire. Altro oggetto di discussione era se, dal punto di vista finanziario, il trasferimento delle competenze dovesse avvenire previa definizione dei costi standard e, nelle materie dove siano previsti, dei Livelli essenziali di prestazione (LEP) ovvero anche precedentemente alla loro definizione sulla base della spesa storica (soluzione ipotizzata dagli accordi preliminari del febbraio 2018).

Proprio nell'ottica di approfondire le questioni legate all'attuazione del regionalismo asimmetrico, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, il 21 marzo 2019, deliberava lo svolgimento di un'indagine conoscitiva³⁶ sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Nel corso di tale indagine vennero ascoltati rappresentanti del Governo, degli enti territoriali ed anche studiosi ed esperti della materia. Come si evince dallo stesso documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, nella ricerca vennero raccolti elementi che si concentravano soprattutto su tre aspetti: la ricostruzione del ne-

³⁶ L'indagine porterà all'approvazione all'unanimità nella seduta del 12 luglio 2022 di un documento conclusivo, consultabile sul sito della Camera dei Deputati.

goziato con le tre regioni pioniere (Veneto, Lombardia, Emilia Romagna); la riflessione generale sul procedimento di adozione delle intese ed il ruolo del Parlamento; le competenze da trasferire e le modalità di finanziamento.

Appare interessante evidenziare già da ora come nel documento conclusivo di tale indagine venissero ribadite due necessità, due presupposti essenziali alla realizzazione del regionalismo asimmetrico: la necessità di attivare, parallelamente all'autonomia differenziata, un procedimento per affrontare il tema della perequazione infrastrutturale; la necessità di mantenere inalterate le ragioni di fondo a sostegno di una attuazione equilibrata del regionalismo asimmetrico, cioè «la valorizzazione, all'interno della cornice unitaria dello Stato, delle diverse capacità dei diversi livelli di governo in modo che i cittadini possano ottenere, nel rispetto del principio di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, i migliori servizi, settore per settore, dal livello di governo più efficiente in quel settore»³⁷.

L'indagine conoscitiva si è innanzitutto concentrata sugli elementi ricavabili dal testo costituzionale e quindi sulla fase dell'iniziativa individuabile al terzo comma dell'art. 116. A tal proposito, dall'analisi dell'articolo in questione, l'unico dato che emerge con evidenza è la legittimazione della sola regione interessata ad avviare il procedimento per il regionalismo differenziato. Tuttavia, non sono specificate le modalità con le quali questa iniziativa dovrà essere adottata, né vengono disciplinati nel testo costituzionale ulteriori passaggi del procedimento in esame³⁸.

Secondo parte della dottrina, la regione è libera di scegliere come presentare la propria iniziativa³⁹ e questo è stato dimostrato anche dai fatti, dal momento che – come visto – le tre regioni c.d. pioniere hanno scelto delle modalità diverse per dare avvio al procedimento di attuazione del regionalismo asimmetrico⁴⁰. Sarà dunque la regione in-

³⁷ Si veda il *Resoconto stenografico della seduta del 12 luglio 2022*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato”, p. 160.

³⁸ Proprio a partire da questo vuoto normativo si è sviluppato un ampio dibattito in dottrina, con opinioni spesso fortemente contrastanti. Cfr. *infra*, par. 3.1.

³⁹ Cfr. A. CELOTTO, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato”, seduta n. 4 del 9 maggio 2019, p. 6.

⁴⁰ In Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto i Presidenti hanno avviato le trattati-

teressata, nell'ambito della propria autonomia statutaria e della propria potestà legislativa, a stabilire l'organo competente ad assumere l'iniziativa.

Non si trovano nel testo costituzionale indicazioni circa l'organo statale destinatario della richiesta di maggiore autonomia che viene designato, invece, dalla legislazione statale, precisamente dall'articolo 1 della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) che, al comma 571, stabilisce che l'iniziativa è rivolta al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli Affari regionali.

Un altro elemento ricavabile dalla disciplina costituzionale è quello della consultazione degli enti locali⁴¹: secondo parte della dottrina, tale coinvolgimento è uno dei due elementi procedurali che caratterizzano l'art. 116, co 3⁴². Bisogna precisare a tal proposito che si tratta di un parere obbligatorio – poiché la regione è tenuta a sentire gli enti locali – ma non vincolante.

Ai sensi dell'art. 116 non esiste un obbligo di avvio dei negoziati in seguito alla richiesta da parte della Regione, né, *a fortiori*, sussiste un obbligo a concludere l'intesa, fermo restando, però, che alla base del rapporto fra Stato ed autonomie territoriali vi è il rispetto del principio

ve con il Governo su impulso dei rispettivi consigli regionali, ma nel caso di Veneto e Lombardia la decisione di dare il via al processo volto a ottenere forme di autonomia differenziata era stato sottoposto a referendum. Dato il silenzio della Costituzione sul punto, si è ritenuto che la regione possa autonomamente decidere di far precedere la richiesta di attuazione del regionalismo differenziato dallo svolgimento di un referendum consultivo volto a conoscere l'orientamento dei cittadini sull'opportunità di proseguire nella maggiore richiesta di autonomia. Come già riportato, sul punto si è espressa la Corte costituzionale (sent. n. 118 del 2015) in occasione del ricorso proposto dallo Stato contro due leggi della regione Veneto sulla indizione di referendum consultivi per l'attuazione della procedura di cui al terzo comma dell'art 116 Cost. La Consulta, in quella occasione, delimitò l'ambito entro cui è ammissibile il referendum consultivo in materia stabilendo che il ricorso all'istituto referendario fosse possibile quando esso non costituisce strumento per perseguire finalità non previste e non ricavabili dal testo costituzionale. Nel caso di specie, essendo il quesito referendario di cui all'art. 2, co.2 della l. n. 15/2014 della regione Veneto meramente riproduttivo del testo del terzo comma dell'art. 116 Cost., esso non avrebbe potuto portare, ad avviso della Corte, a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti.

⁴¹ La norma costituzionale, tuttavia, non precisa quali siano gli enti locali da coinvolgere, né quando debbano essere consultati.

⁴² È questo il parere espresso da B. CARAVITA, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato", seduta n. 1, 1 aprile 2019, pp. 21, 22. L'altro elemento sarebbe, sempre ad avviso del prof. Caravita, la modalità di approvazione della legge.

di leale collaborazione fra le parti. Inoltre, anche se la Costituzione tace sul punto, ai sensi dell'art. 1, co. 571, l. n. 147/2013, il Governo, in seguito ad iniziativa della Regione, è tenuto ad attivarsi entro il termine di 60 giorni dal ricevimento della stessa.

Una volta sottoscritta l'intesa, il Governo è politicamente tenuto a presentare alle Camere il disegno di legge che recepisce l'intesa sottoscritta con la regione. Il procedimento di approvazione che ne segue è aggravato, ex art. 116 Cost., dalla richiesta di una maggioranza assoluta: si tratta dunque di una legge rinforzata.

In merito all'opportunità di una legge-quadro di attuazione dell'art. 116 Cost., bisogna evidenziare che la vaghezza del dettato costituzionale sul punto ha favorito lo sviluppo di diverse e discordi interpretazioni della dottrina. Nel corso della XV Legislatura vi fu un primo tentativo di affiancare alla norma costituzionale un organico intervento legislativo di disciplina del procedimento e venne approvato da parte del Consiglio dei Ministri uno schema di disegno di legge di attuazione dell'art. 116 Cost.⁴³ che, però, non è mai stato esaminato dalle Camere.

Come riportato nell'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali del 12 luglio 2022, la questione della previsione di una legge quadro è un punto dirimente: vi è chi la ritiene centrale e chi, al contrario, ritiene tale passaggio non necessario o comunque non utile, soprattutto in considerazione dell'esperienza delle tre regioni c.d. pioniere, le quali hanno avviato il procedimento per richiedere maggiore autonomia in assenza di una legge quadro di riferimento⁴⁴.

⁴³ Nello specifico, lo schema prevedeva: 1) che fosse acquisito il parere del Consiglio delle Autonomie locali (CAL), in quanto sede rappresentativa degli enti locali; 2) che lo schema di intesa, dopo essere stato sottoposto per l'assenso ai Ministri competenti sulle singole materie, venisse approvato dal Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri competenti per materia, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, sentita la Conferenza Stato-regioni; 3) che, dopo la sottoscrizione dell'intesa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della regione, il Governo deliberasse, entro i successivi trenta giorni, la presentazione in Parlamento dell'apposito disegno di legge per l'attribuzione dell'autonomia ampliata.

⁴⁴ Successivamente – come riportato nel documento conclusivo della indagine conoscitiva – l'opportunità di definire una cornice nazionale volta a delineare i criteri di accesso alla maggiore autonomia era stata condivisa dal presidente dell'Emilia Romagna Bonaccini. Al contrario, il presidente della regione Veneto, Zaia, in una prima audizione (10 aprile 2019) aveva sostenuto come il tema della legge quadro fosse un

Chi ritiene la legge quadro di centrale importanza argomenta tale posizione partendo dalla vaghezza del testo costituzionale, a fronte della quale sarebbe necessario supplire con una legge volta a specificare la procedura da seguire per arrivare alla differenziazione⁴⁵. Secondo tale impostazione, una legge quadro sarebbe opportuna anche al fine di colmare l'assenza di un indirizzo politico in merito alle modalità attuative dell'art. 116, terzo comma⁴⁶.

Ad esempio, la Corte dei conti, nell'audizione del giugno 2021 di fronte al gruppo di lavoro istituito dal governo Draghi per condurre l'indagine conoscitiva, aveva segnalato che «l'ipotesi di approvare una “legge-quadro” – che definisca, in via generale, i criteri e le modalità di attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost. – può rappresentare un passaggio necessario al fine di stabilire un quadro unitario per l'introduzione del regionalismo differenziato [...] la “legge-quadro”, nel regolare il procedimento di formazione delle leggi aventi ad oggetto le intese, deve esprimere una disciplina generale che dovrebbe essere in grado di tracciare un percorso condiviso per le stesse intese e potrebbe anche fornire indicazioni utili a delimitare la possibile area di devoluzione delle materie»⁴⁷.

Contra, vi è chi guarda favorevolmente all'assenza di una disciplina dettagliata di tale procedimento, dal momento che in questo modo

problema superfluo, sostenendo che la consolidata giurisprudenza costituzionale sul titolo V fosse un valido supporto nell'attuazione di quanto previsto all'art. 116, terzo comma, Cost. Invece, nella successiva audizione del 30 gennaio 2020, prendeva atto dell'orientamento dell'esecutivo a favore della legge quadro e si auspicava, quantomeno, che quest'ultima potesse garantire una maggior coinvolgimento del Parlamento. Rilevava, però, possibili profili di contrasto con la Costituzione, poiché la legge quadro, di natura ordinaria, non può vincolare successive leggi di approvazione delle intese che sono fonti atipiche e rinforzate per espressa previsione costituzionale.

⁴⁵ Cfr. le dichiarazioni di F. GIUFFRÈ, *Audizione presso Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato”, seduta n. 1, 1 aprile 2019, p. 15. Fra gli altri, sono a favore di una legge di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.: F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le regioni*, 2001, pp. 1164 ss.; ID., *Le intese per l'attuazione dell'art.116*, in *Forumdiquadernocostituzionali.it*, 10 dicembre 2001; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato, Commento all'art.116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 154.

⁴⁶ Cfr. parere di A. CELOTTO, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato”, seduta n. 4, 9 maggio 2019, p. 11.

⁴⁷ Così come riportato nel *Dossier del Servizio Studi del Senato n. 85*, cit., p. 10.

si potrà attuare la norma costruendo una procedura ad hoc, che può consentire il superamento di eventuali problemi pratici con maggiore flessibilità⁴⁸.

Allo stesso modo, le problematiche relative alle modalità di coinvolgimento del Parlamento sono legate allo status da riconoscere alla legge di approvazione delle intese e derivano dagli ampi margini interpretativi a cui apre la formulazione del terzo comma dell'art. 116. La disposizione costituzionale stabilisce soltanto che “la legge è approvata dalle Camere, a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata” e quindi consente solo di escludere che il disegno di legge possa prescindere dalla sottoscrizione dei contenuti delle intese.

Da qui discendono diverse posizioni. A partire dal piano politico-istituzionale, dove si sono registrate nel corso degli anni tendenze contrastanti. Ad esempio, inizialmente era prevalso l'orientamento secondo il quale l'art. 116 deve essere interpretato nel senso di ridurre il ruolo del Parlamento al mero recepimento del contenuto dell'intesa: orientamento, quest'ultimo, recepito nei pre-accordi sottoscritti fra Governo e Regioni nel 2018 e condiviso dai Presidenti delle Regioni Lombardia e Veneto (Presidenti Fontana e Zaia). Secondo tale impostazione, la capacità delle Camere di incidere sul contenuto dell'autonomia è circoscritta all'esercizio del potere di adottare delle linee di indirizzo in merito allo schema di intesa da inviare al Governo prima della sottoscrizione definitiva⁴⁹. Tuttavia, l'analisi degli orientamenti

⁴⁸ Si esprime in questi termini M. BERTOLISSI, *Intervento presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Esame e approvazione del documento conclusivo della Indagine conoscitiva, seduta n. 17, 12 luglio 2022, p. 32. Seppur con motivazioni differenti, concordano nel ritenere non fondamentale la presenza di una legge di attuazione dell'art. 116: B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, p. 144; 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, p. 155; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14/2017, p. 9.

⁴⁹ In particolare, sono di questo parere: il Presidente Zaia, secondo il quale occorrerebbe «lasciare ampio spazio al Parlamento di dare indicazioni, di dare suggerimenti» in sede di esame della bozza di intesa (v. *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato”, seduta n. 2, 10 aprile 2019, p. 8); il Presidente Bonaccini, secondo il quale sarebbe «auspicabile che il Parlamento svolgesse a monte e fino in fondo la sua funzione precipua, ovvero quella di delineare la cornice – sia che si tratti

dei rappresentanti degli esecutivi che si sono succeduti nel corso di questi anni e che hanno preceduto l'attuale governo, fa emergere, come visto, l'altalenarsi di posizioni discordanti sul punto, tant'è vero che, alla fine – durante il governo Conte II e il governo Draghi – era prevalso l'orientamento che, almeno in via teorica, si proponeva di coinvolgere maggiormente il Parlamento.

Per quanto riguarda la dottrina, vi è una componente maggioritaria che è concorde nel ritenere fondamentale garantire un ampio coinvolgimento nel processo di attuazione del regionalismo differenziato del Parlamento, il quale non dovrebbe essere limitato alla sola approvazione dell'intesa stipulata precedentemente fra le parti (Governo e Regione interessata). A tal proposito F. Giuffrè, audito sul punto, evidenziava come l'attuazione dell'autonomia differenziata andasse ad incidere su aspetti cruciali per il nostro ordinamento, che si riflettono sulla forma di Stato e su principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano, come l'unità e l'indivisibilità della Repubblica. Pertanto occorreva a suo avviso riconoscere al Parlamento la facoltà di emendare il disegno di legge di recepimento dell'intesa e prevedere, nel caso di eventuali proposte di modifica, l'avvio di un nuovo negoziato fra il Governo e la regione interessata⁵⁰.

Contra, vi è in dottrina chi, pur considerando fondamentale il ruolo del Parlamento nel procedimento *de quo*, ritiene che tale centralità sia comunque assicurata tramite l'espressione di atti di indirizzo sugli schemi di intesa. A favore di tale orientamento, viene da più parti ricordato il ruolo centrale svolto dal Parlamento in sede di approvazione degli Statuti regionali⁵¹ quando, pur in presenza di una legge formale

delle funzioni, delle condizioni, dei fabbisogni, [...] dei livelli essenziali delle prestazioni – piuttosto che intervenire *ex post* sui singoli aspetti delle intese sottoscritte, che pure deve valutare e decidere se accogliere o respingere» (*Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato”, seduta n. 7, 6 giugno 2019, p. 7).

⁵⁰ F. GIUFFRÈ, *Audizione presso Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato”, seduta n. 1, 1 aprile 2019, pp. 18 ss. Nello stesso senso: A. CELOTTO, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, seduta n. 4, 9 maggio 2019, p. 10; A. LUCARELLI, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, seduta n. 14, 12 giugno 2019; A. SAITTA, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, seduta n. 15, 13 giugno 2019, pp. 8 ss.

⁵¹ Sono di questo avviso: B. CARAVITA (cfr. *Resoconto stenografico della seduta*

– quindi non emendabile da parte delle Camere – il contributo del Parlamento fu comunque rilevante, dal momento che i Consigli regionali recepirono le richieste fatte informalmente dalle Commissioni.

Sembra interessante richiamare, a proposito di questo dibattito, la soluzione intermedia prospettata nella relazione del gruppo di studio sul regionalismo differenziato istituito dalla ministra Gelmini: secondo lo schema ivi delineato, le bozze di Accordi fra Stato e Regione sarebbero state sottoposte alle Commissioni parlamentari competenti tramite una procedura per il recepimento dei pareri e, successivamente, ad un ulteriore confronto con la Regione interessata al fine di predisporre l'intesa definitiva. Dunque, l'intesa finale sarebbe risultata come il frutto del pre-accordo fra Stato e Regione, delle modifiche proposte dal Parlamento (sotto forma di intervento sullo schema di intesa medesima) e dalla successiva eventuale revisione dell'Accordo con la Regione sulla base di queste ultime. Solo alla fine di questo procedimento, l'intesa sarebbe stata pronta per essere presentata alle Camere come legge di mera approvazione da votare (ex art. 116, terzo comma, Cost.) a maggioranza assoluta.

Sull'argomento, infine, la posizione sostenuta nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali – che è quella adottata poi dal c.d. d.d.l. Calderoli – era quella di una sostanziale inemendabilità del disegno di legge volto a recepire l'intesa perché si tratterebbe di un procedimento assimilabile a quello disciplinato dall'art. 8 della Costituzione, relativo al recepimento di intese con confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Nelle diverse indagini e gruppi di studio sul regionalismo differen-

n. 1, 1 aprile 2019, Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato”, pp. 22-23); M. BERTOLISSI (*ivi*, pp. 32 ss.); G. MARAZZITA (*ivi*, p. 26). Il paragone con il ruolo svolto dal Parlamento nell'approvazione degli Statuti regionali viene riproposto anche in alcune audizioni relative al d.d.l. Calderoli; *contra*, vi è chi ritiene «Il parallelismo con l'approvazione degli Statuti regionali del 1971 (...) del tutto inconfidente. Se atti di indirizzo potevano essere significativi nel procedimento di approvazione dei primi Statuti regionali, tutti adeguatesi peraltro alle indicazioni parlamentari, non vi è analogia con un processo di devoluzione dallo Stato alle regioni di competenze legislative: l'intesa ex ultimo comma dell'art. 116, soprattutto nelle dimensioni materiali che sta assumendo, ha una rilevanza per l'unitarietà della Nazione imparagonabile rispetto a contenuti degli Statuti del 1971», così L. RONCHETTI, *Audizione informale, Commissione Affari costituzionali, A.C. n. 1665 (autonomia differenziata)*, 28 marzo 2024, p. 2.

ziato che si sono svolti negli anni e che hanno preceduto la proposizione di progetti di legge in tal senso, si è sempre dedicato un ampio spazio di riflessione a due questioni fondamentali: la necessità di introdurre un limite al numero di competenze da trasferire; le modalità di finanziamento del trasferimento di competenze.

Per quanto concerne il numero di competenze da trasferire, ci si domandava se fosse rinvenibile un limite al numero di competenze e di materie attribuibili alle Regioni, tenuto conto del silenzio dell'art. 116, co. 3, Cost. sul punto.

Secondo la dottrina maggioritaria⁵², non sarebbe possibile trasferire alla Regione che ne faccia richiesta tutte le materie richiamate nella disposizione costituzionale dal momento che significherebbe tradire la *ratio* dell'articolo, il quale non è stato redatto per consentire una richiesta in blocco di autonomia differenziata in tutte le materie elencate, perché, se così fosse, si parlerebbe di regioni a statuto speciale⁵³. L'articolo è stato pensato per concedere maggiore autonomia, alle Regioni che ne facciano richiesta, in alcune materie in ragione della tipicità o della particolarità del proprio territorio; nell'attuazione dell'articolo, infatti, occorre tenere sempre ben presente la centralità del binomio fra il principio di unità/indivisibilità della Repubblica e il principio dell'autonomia/decentramento che la Costituzione mira ad equilibrare⁵⁴.

Sul piano politico-istituzionale si sono registrate diverse opinioni e si sono mutate nel tempo le posizioni assunte⁵⁵. Da ultimo, prima dell'attuale esecutivo, il governo Draghi aveva condiviso la posizione emergente dall'indagine del gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato istituito dal suo Ministro per gli Affari regionali e quindi si era dichiarato contrario alla possibilità di trasferire tutte le materie elencate dall'art. 116, terzo comma, alla regione richiedente.

Inoltre, la relazione di tale gruppo di studio rilevava che tra le materie previste dalla disposizione costituzionale ve ne sono alcune

⁵² Si veda, fra gli altri, G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, 2019; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta*, Napoli, 2019.

⁵³ Così F. GIUFFRÈ, *Audizione presso Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato", seduta n. 1, 1 aprile 2019, p. 16.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Come visto nel paragrafo precedente.

strutturalmente non devolvibili per intero alle Regioni; si citavano, ad esempio, le materie relative al coordinamento della finanza pubblica, all'ambiente o la materia riguardante la produzione, la distribuzione ed il trasporto dell'energia.

Nella sua audizione del giugno 2021, la Corte dei Conti osservava in merito che «l'ordinamento regionale è incardinato in un sistema che permane in parte accentrato [...] L'attribuzione di ulteriori spazi di autonomia solo ad alcune regioni finirebbe per generare relazioni a loro volta “differenziate”, tra regioni e singoli ministeri e solo su specifici settori di intervento. È evidente che questo rende necessaria l'istituzione di nuove forme e modalità di coordinamento anche per le strutture statali che, senza la ridefinizione di un'adeguata cornice, “perderebbero” funzioni, spazi d'azione e risorse finanziarie in modo asimmetrico e disfunzionale»⁵⁶.

Infine, la relazione del gruppo di studio concludeva che la legge quadro avrebbe dovuto fare riferimento ad una delimitazione qualitativa e quantitativa delle materie da trasferire⁵⁷.

Un altro tema dibattuto da diversi anni è quello relativo alle modalità di finanziamento delle richieste di maggiore autonomia.

Per affrontare tale problematica occorre innanzitutto partire dal rinvio contenuto nell'art. 116, terzo comma, al rispetto dei principi richiamati nell'art. 119 Cost., in base al quale le risorse a disposizione degli enti territoriali devono consentire «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Dunque il finanziamento del regionalismo differenziato dovrebbe essere ancorato ai costi che le regioni dovranno sostenere per le maggiori funzioni ad esse attribuite e le modalità di finanziamento dovrebbero essere sufficientemente stabili in modo da consentire alle regioni una efficace attività di programmazione degli interventi.

La questione del finanziamento del regionalismo differenziato si è legata alle problematiche conseguenti alla mancata completa attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale.

⁵⁶ Cfr. *Dossier del Servizio studi del Senato n. 85 del 3 maggio 2023*, cit., p. 11.

⁵⁷ In particolare, nella relazione si sosteneva fosse preferibile espungere in una prima fase la materia dell'istruzione il cui trasferimento «porrebbe problemi politici, sindacali, finanziari, tributari quasi insormontabili, con un quasi sicuro aumento dei costi di sistema sia per le Regioni destinatarie del trasferimento sia per lo Stato» (*Relazione gruppo di lavoro* istituito dal Ministro Maria Stella Gelmini, consultabile online sul sito del Senato della Repubblica).

Tale legge, per quanto riguarda le regioni, distingue tra: spese per i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nei settori individuati come riguardanti diritti civili e sociali⁵⁸; spese per altri settori⁵⁹.

Le problematiche più importanti sul punto si diramano dal nodo centrale costituito dalla perdurante mancata definizione dei LEP⁶⁰ (ed anche dei fabbisogni standard⁶¹).

Già nel mese di febbraio 2021 la Società SOSE durante l'audizione in Commissione riportava i risultati – preoccupanti – della sua ricognizione relativa alle prestazioni effettivamente erogate da tutti i governi locali nelle regioni a statuto ordinario e dei relativi costi sostenuti. I risultati dell'indagine descrivevano un quadro caratterizzato da importanti differenze (*rectius* disequaglianze) nella distribuzione della spesa e nell'offerta di servizi, dal momento che al Nord si registravano livelli di spesa pro capite e di servizi offerti nettamente maggiori rispetto al Sud. Emergeva una complessità che il decisore politico avrebbe dovuto, come suggerito dal report della Società SOSE, provare a risolvere indicando i servizi espressione delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che dovevano essere garantiti su tutto il territorio e definire, per ciascuno, gli obiettivi di servizio o i LEP.

In questo quadro complesso, gli accordi preliminari del 2019 inserivano un altro elemento: il parametro della spesa storica, cioè il livello medio della spesa sostenuta negli anni dallo Stato nella regione interessata per il finanziamento delle funzioni trasferite o assegnate. Un criterio che si doveva prendere in considerazione in una prima fase per poi essere sostituito dal criterio dei fabbisogni standard.

A tal proposito si sono delineate fin da subito all'interno del dibattito sull'attuazione del regionalismo differenziato due posizioni: da un lato, vi sono coloro che, considerando che la definizione dei fabbisogni standard e dei LEP sia un procedimento incerto e complesso – quindi, particolarmente lungo – ritengono prioritario l'avvio di un procedi-

⁵⁸ Si tratta di ambiti per i quali è prevista la copertura integrale assicurata tramite un fondo perequativo verticale alimentato tramite compartecipazione IVA.

⁵⁹ Queste spese, invece, dovrebbero essere finanziate anche dalle regioni tramite un sistema perequativo orizzontale.

⁶⁰ Ad eccezione del settore sanitario, per il quale sono stati definiti i LEA (livelli essenziali di assistenza).

⁶¹ I fabbisogni standard sono misurati in relazione alla popolazione residente ed al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali.

mento di attuazione dell'art. 116 e, dunque, sposano l'idea del ricorso al criterio della spesa storica; dall'altro lato, ci sono coloro i quali sostengono che non si possa procedere all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, senza prima definire i LEP, i costi standard e i fabbisogni standard.

Come visto precedentemente, negli anni i diversi esecutivi che si sono succeduti hanno assunto posizioni contrastanti sul punto; da ultimo, durante il governo Draghi, sebbene fosse prevalsa l'intenzione di dare priorità alla definizione dei LEP, la Ministra per le Autonomie propose una soluzione intermedia che prevedeva il trasferimento immediato delle funzioni non LEP e il trasferimento delle altre funzioni sulla base del criterio della spesa storica fino alla delineazione dei costi standard.

Come si evince dal documento conclusivo dell'indagine conoscitiva⁶², chi sosteneva l'esigenza di procedere subito all'attuazione del regionalismo differenziato facendo ricorso, dunque, al criterio della spesa storica riteneva che quest'ultimo, oltre ad una maggiore praticità attuativa, assicurava che il finanziamento in favore della Regione destinataria di maggiore autonomia avvenisse nel rispetto del principio della neutralità finanziaria, nonché del principio di invarianza fiscale e presentava, dunque, il vantaggio di evitare rischi per gli equilibri di finanza pubblica⁶³.

I sostenitori della tesi che, al contrario, tendeva ad accordare priorità alla determinazione dei LEP⁶⁴ vedevano questi ultimi come lo

⁶² Cfr. *Resoconto stenografico della seduta n. 17, 12 luglio 2022*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato"*, Esame e approvazione del documento conclusivo.

⁶³ Si esprimono in questo senso: G. CERA, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato"*, seduta n. 1, 1 aprile 2019, pp. 11 ss.; A. GIOVARDI, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato"*, seduta n. 3, 11 aprile 2019, pp. 3 ss., il quale, però, insiste sulla opportunità di un futuro superamento del criterio della spesa storica per abbracciare quello – a suo avviso meno iniquo – dei fabbisogni standard.

⁶⁴ Cfr. A. GIANNOLA, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato"*, seduta n. 1, 1 aprile 2019, pp. 38 ss. Inoltre, anche la Corte dei Conti condivideva la necessità di determinare prioritariamente i LEP, infatti, nella già citata audizione di giugno 2021, ricordava che «I livelli essenziali delle prestazioni (LEP), cui corrispondono i fabbisogni standard necessari alla loro copertura, devono essere de-

strumento per garantire l'uguaglianza nell'attuazione del regionalismo differenziato e sostenevano che avviare il processo di autonomia differenziata sulla base del criterio della spesa storica avrebbe significato «cristallizzare i divari esistenti»⁶⁵. A suffragare la tesi della necessità di una previa definizione dei LEP, veniva poi fatto riferimento al richiamo contenuto nell'art. 116, terzo comma, all'art. 119: tale dottrina riteneva che questo richiamo imponesse il rispetto del percorso individuato dalla legge di attuazione del medesimo articolo 119, e dunque la previa definizione dei LEP, dei costi standard e dei fabbisogni standard.

Per quanto riguarda le modalità di finanziamento dell'autonomia differenziata, si è registrata fin da subito una preferenza per la compartecipazione al gettito erariale maturato nel territorio regionale perché si ritiene che questo strumento sia in grado di assicurare stabilità nell'erogazione delle risorse e quindi garantire una programmazione degli interventi certa ed efficace.

Secondo alcuni, poi, la scelta di ricorrere a forme di compartecipazione o di riserve di aliquota sarebbe una scelta obbligata dall'articolo 119 Cost., il quale impedirebbe di configurare le risorse da trasferire come trasferimenti⁶⁶.

Sulle concrete modalità di compartecipazione da attuare si sono registrati dei contrasti in dottrina. Da un lato, vi è chi, evidenziando i benefici di un sistema basato sulla responsabilizzazione delle scelte pubbliche, è favorevole a che la regione destinataria della maggiore autonomia trattenga la differenza fra le risorse ricevute e i costi sostenuti per le nuove funzioni⁶⁷; dall'altro, non manca chi si dichiara contra-

finiti dallo Stato e garantiti su tutto il territorio nazionale [...] una condizione propedeutica per la completa ed effettiva realizzazione del federalismo fiscale è la definizione dei livelli di spesa appropriati distinguendo tra spese LEP (fondate sui fabbisogni standard) e spese non LEP (basate sulla capacità fiscale)» (v. *Dossier del Servizio studi del Senato n. 85*, cit., pp. 10-11).

⁶⁵ Così il Ministro Provenzano, nella sua *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato", seduta n. 12, 15 gennaio 2020, p. 5.

⁶⁶ Cfr. A. GIOVANARDI, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato", seduta n. 3, 11 aprile 2019, pp. 3-4.

⁶⁷ Sono favorevoli ad un meccanismo di finanziamento dell'autonomia differenziata basato sulla compartecipazione al gettito erariale, anche se con sfumature differenti: A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Venezia, 2020; A. GIOVA-

rio a tale forma di compartecipazione o, almeno, alla possibilità che la regione possa trattenere integralmente la differenza che potrebbe venirsi a creare, ritenendo che una tale previsione sia incompatibile con i principi di solidarietà ed eguaglianza che sono alla base del nostro ordinamento dal momento che non garantisce il finanziamento delle funzioni concernenti i diritti civili e sociali per tutti i cittadini su tutto il territorio nazionale⁶⁸.

In sintesi, dalla relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva emergevano alcuni elementi centrali. Anzitutto, appariva necessario dal punto di vista politico procedere all'approvazione di una legge quadro che disciplinasse il procedimento di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. In questo procedimento dovevano essere previste modalità adeguate di coinvolgimento del Parlamento; si suggeriva di garantire tale coinvolgimento mediante la trasmissione alle Camere degli schemi preliminari delle intese prima della loro firma definitiva per le conseguenti deliberazioni parlamentari, assicurando in questo quadro un ruolo significativo per la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Si metteva l'accento, sulla necessità di giungere alla completa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie concer-

NARDI, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato"*, seduta n. 3, 11 aprile 2019; G. CERIA, *La finanza delle autonomie speciali: le evidenze, i problemi e una auspicabile evoluzione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2/2016; Id., *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato"*, seduta n. 1, 1 aprile 2019, pp. 6 ss.

⁶⁸ Cfr. G. BROSI, S. PIPERNO, *Alla ricerca del residuo fiscale: una proposta di chiarificazione metodologica*, in *Siepreweb.it*, n. 769/2021, pp. 28 ss.; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista Aic*, n. 4/2019, p. 16; P. BALDUZZI, *Dove si infrange il regionalismo differenziato*, in *laVoce.info*, 19/4/2019, p. 1; A. ZANARDI, M. BARBERO, *Quelle regioni ancora più speciali*, in *laVoce.info*, 7 giugno 2011; A. ZANARDI, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, seduta n. 19, 10 luglio 2019, pp. 8-11; A. PETRETTO, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, seduta n. 14, 12 giugno 2019, pp. 5-6; G. VIESTI, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, seduta n. 15, 13 giugno 2019, pp. 13-14; G. PETRILLO, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, seduta n. 16, 20 giugno 2019, p. 4; F. M. CERNIGLIA, *Audizione presso la commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, seduta n. 17, 26 giugno 2019, pp. 5 ss.; M.C. GUERRA, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, seduta n. 18, 3 luglio 2019, pp. 7 ss.

nenti l'esercizio dei diritti civili e sociali e, a proposito, veniva citata anche la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 220 del 2021 ha valutato negativamente il «perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale» e rappresentano dunque «un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali»⁶⁹.

Per quanto riguarda il tema delle possibili soluzioni transitorie in attesa di una completa definizione dei LEP, l'indagine conclusiva prospettava anche l'ipotesi di un'autonoma previsione legislativa di modifica dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 68 del 2011, in modo da conferire una delega legislativa al Governo in materia, con termini ridotti e criteri ben definiti. Si riteneva che tramite la delega si poteva coinvolgere il sistema delle autonomie territoriali nella fase di predisposizione degli schemi di decreto legislativo. Si proponeva, inoltre, che la legge delega prevedesse il parere parlamentare da parte delle commissioni bicamerali per le questioni regionali e per il federalismo fiscale, oltre che da parte delle commissioni permanenti di Camera e Senato.

Nelle conclusioni dell'indagine si auspicava che, in parallelo all'attuazione del regionalismo differenziato, venisse incentivato lo sforzo per affrontare il tema della perequazione infrastrutturale. Si ribadivano poi le ragioni di fondo che dovrebbero porsi alla base dell'attuazione del regionalismo differenziato: la valorizzazione, all'interno della cornice unitaria dello Stato, delle diverse capacità dei diversi livelli di governo, nel rispetto del principio di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza.

3. Esame del testo della l. n. 86 del 2024 e primi rilievi problematici

Prima di procedere all'analisi della legge n. 86 del 2024 – recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione –», delle discussioni in Commissione che l'hanno preceduta e delle criticità ad essa collegate, bisogna ribadire nuovamente che

⁶⁹ Corte costituzionale, sent. n. 220 del 2021, punto 5.1. del Considerato in diritto.

il regionalismo differenziato costituisce un nodo critico della riflessione costituzionalistica sin dalla sua introduzione nel testo della Carta fondamentale disposto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Come è stato notato, infatti, conciliare la disciplina generale sulle Regioni ordinarie «con la previsione di una disposizione derogatoria della stessa – quale è l'art. 116, co. 3, Cost. – non è operazione banale, specie per gli effetti di sistema che possono scaturirne»⁷⁰. Più in generale, non è operazione banale conciliare il regionalismo differenziato con l'impianto complessivo dei principi fondamentali della Carta costituzionale⁷¹. Si pensi all'art. 5, all'art. 2 ed all'art. 3 della Costituzione, dai quali emerge con evidenza il favore della nostra Costituzione verso un modello di regionalismo di tipo solidaristico, ed il conseguente rifiuto di un regionalismo competitivo⁷².

Sono stati analizzati nei paragrafi precedenti i passaggi più importanti che hanno preceduto la presentazione del d.d.l. S. 615 (c.d. d.d.l. Calderoli); in realtà, come vedremo in questo paragrafo, molte delle criticità già emerse dai precedenti gruppi di studio istituiti per analizzare la materia e dai dossier conclusivi delle indagini svolte nelle passate legislature si ripropongono puntualmente nella legge sull'autonomia differenziata attualmente in vigore.

Come si evince dalla relazione al d.d.l., nelle valutazioni del Governo il tema del regionalismo asimmetrico è connesso sia agli aspetti del pluralismo istituzionale e territoriale italiano, sia al soddisfacimento e alla tutela dei diritti dei cittadini.

Sotto il primo profilo, il processo di attuazione del regionalismo differenziato «si iscriverebbe nella logica dell'articolo 5 della Costituzione, che riconosce l'autonomia territoriale come principio fondamentale della Repubblica, promuove il decentramento amministrativo quale base di un'ottimale distribuzione delle funzioni, efficacia dell'azione di governo ed efficienza per l'utilizzo delle risorse»⁷³.

Dal secondo punto di vista, sempre nelle intenzioni del Governo,

⁷⁰ Così F. PALLANTE, *Memoria per l'audizione presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica sull'atto Senato n. 615 «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione»*, p. 1.

⁷¹ Cfr. S. GAMBINO, *Regionalismo 'differenziato' e principi fondamentali della Carta*, in *Diritti regionali*, n. 1/2023, pp. 306 ss.

⁷² Su questo si tornerà successivamente nel prosieguo del lavoro.

⁷³ *Dossier del Servizio Studi del Senato n. 85*, cit., p. 5.

l'autonomia differenziata dovrebbe costituire uno strumento utile per il superamento dei vincoli che impediscono il pieno soddisfacimento dei diritti a livello territoriale e per la valorizzazione delle potenzialità proprie di ogni territorio.

A partire da queste considerazioni, l'esecutivo ha impostato il processo di attuazione del regionalismo differenziato su «due direttrici distinte e correlate»⁷⁴:

a) quella del procedimento di determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione;

b) quella della presentazione alle Camere di un disegno di legge per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

La legge n. 86 del 2024 si compone di 11 articoli nei quali, in sintesi: vengono stabilite le finalità che ci si propone di raggiungere; vengono disciplinate le procedure da seguire per richiedere forme di maggiore autonomia in determinate materie; viene prevista una procedura per la determinazione dei livelli essenziali di prestazione nelle materie concernenti diritti civili e sociali; si definiscono i meccanismi di finanziamento dell'autonomia differenziata.

Per quanto riguarda le finalità delineate dal disegno di legge e confermate dalla relazione di introduzione, il ddl in esame si propone di dare attuazione al dettato costituzionale e, per farlo, sceglie lo strumento della legge quadro⁷⁵, con l'intento di stabilire delle regole uniformi per l'approvazione delle intese fra lo Stato e le Regioni che vorranno richiedere l'autonomia differenziata. In particolare, nella relazione si sottolinea che il disegno di legge è volto a dare attuazione all'autonomia differenziata «secondo il dettato costituzionale e in attuazione dei principi di sussidiarietà e solidarietà, in un quadro di coesione nazionale»⁷⁶.

Tuttavia, a dispetto di queste dichiarazioni, la prima formulazione dell'art. 1 – dedicato alle finalità – faceva riferimento solo alla sburocratizzazione, alla semplificazione e alla velocizzazione delle procedu-

⁷⁴ *Ibidem.*

⁷⁵ In linea con la posizione assunta dai precedenti esecutivi e con i risultati emergenti dai vari dossier di approfondimento, come visto nel paragrafo precedente.

⁷⁶ Sono le dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio dei Ministri in Parlamento il 25 ottobre 2022 e riportate nella Relazione introduttiva al d.d.l. n. 615, p. 3.

re fra i principi che bisognava seguire nella disciplina attuativa dell'art. 116, terzo co., Cost. È solo in seguito alle criticità espresse da diversi costituzionalisti⁷⁷ che, almeno formalmente, sono stati inseriti nella lettera del riformulato art. 1 i richiami all'art. 2 e 5 della Costituzione e ai principi fondamentali ivi espressi: il principio solidaristico e il principio di unità e coesione economica, sociale e territoriale⁷⁸.

L'art. 2 disciplina il procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione. Trattandosi di un procedimento articolato, per semplificare, si propone una sintetica suddivisione in tappe del percorso delineato dall'articolo in oggetto. Anzitutto: – la Regione interessata provvede alla consultazione degli enti locali e poi delibera, secondo modalità e forme decise nell'ambito della propria autonomia statutaria, l'atto d'iniziativa che può concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni⁷⁹, dando il via all'iter; – la Regione trasmette l'atto al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie e si apre il negoziato per la definizione di uno schema di intesa preliminare; – i Ministri competenti per materia e il Ministro dell'economia e delle finanze procedono alla valutazione della bozza di intesa entro 60 giorni (decorsi i quali si passa, in ogni caso, alla tappa successiva); – si dà avvio al negoziato fra Governo e Regione sino al raggiungimento di uno schema di intesa che deve essere approvato da parte del Consiglio dei Ministri, alla cui seduta partecipa il Presidente della Regione; – lo schema d'intesa viene trasmesso alla Conferenza unificata e se ne acquisisce il parere entro 60 giorni (decorsi i quali si passa, in ogni caso, alla tappa successiva); – successivamente, si ha l'immediata trasmissione dello schema d'intesa alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari che si esprimono al riguardo con atti di indirizzo entro 90 giorni, udi-

⁷⁷ Si vedano a tal proposito, le numerose audizioni svolte sia in Senato che, successivamente, alla Camera durante le quali la maggioranza degli auditi ha richiamato l'attenzione sulla caratteristica essenziale del nostro modello regionale, sottolineando il fatto che il nostro ordinamento è incentrato su un regionalismo di tipo solidaristico e non competitivo (approfondiremo il punto nel paragrafo successivo del presente lavoro).

⁷⁸ Art. 1, co.1, l. n. 86 del 2024.

⁷⁹ Tuttavia, al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché l'unità di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa.

to il Presidente della Giunta regionale interessata (decorsi i quali si passa, in ogni caso, alla tappa successiva); – alla luce del parere della Conferenza e degli atti di indirizzo, il Governo predispose lo schema di intesa definitivo e, laddove il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga di non conformarsi agli atti di indirizzo, riferisce alle Camere con una relazione nella quale deve fornire adeguata motivazione della sua scelta; – poi si passa alla approvazione dello schema d'intesa definitivo da parte della Regione, sentiti gli enti locali, secondo modalità e forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria; – entro 45 giorni dall'approvazione da parte della Regione, lo schema di intesa definitivo viene deliberato dal Consiglio dei ministri su proposta del Ministro per gli Affari regionali; – con lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei Ministri delibera un d.d.l. di approvazione dell'intesa; – l'intesa definitiva, dopo l'approvazione dal parte del Consiglio dei ministri, viene sottoscritta da parte del Presidente del Consiglio e del Presidente della Regione; – in seguito, il disegno di legge di approvazione dell'intesa e la medesima intesa allegata sono immediatamente trasmessi alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il quale configura la legge in questione come una legge rinforzata, prescrivendo che ciascuna Camera la approvi a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Nonostante le modifiche intervenute rispetto alla formulazione originaria dell'articolo, sembrerebbero permanere alcuni aspetti critici, soprattutto con riguardo all'effettivo peso del coinvolgimento del Parlamento nelle varie fasi in cui si articola il procedimento⁸⁰.

L'art. 3 prevede la delega al Governo per la determinazione dei LEP (Livelli essenziali di prestazione). Prima delle modifiche intervenute in seguito alla discussione in Senato, suscitava fondate perplessità il fatto che tale articolo rimetteva la definizione dei LEP ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM). Infatti, la Costituzione all'art. 117, co. 2, lett. m), affida tale compito alla legge sulla base di quel principio democratico che intende impegnare la responsabilità politica dell'organo rappresentativo nel decidere il contenuto essenziale dei diritti costituzionali di cui sono titolari i cittadini rappresentati⁸¹. Quantomeno, i principi fondamentali della materia dovrebbero, in virtù di quanto detto, essere dettati dalla legge.

⁸⁰ Su tali aspetti ci si soffermerà nel paragrafo successivo.

⁸¹ F. PALLANTE, *Audizione*, cit., p. 13.

Accogliendo le perplessità che aveva espresso la dottrina maggioritaria in sede di audizione, il Senato ha rivisto l'art. 3 che, in base alla nuova formulazione, ora recita: “Ai fini dell’attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost., per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP), 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 dei criteri direttivi di cui all’art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197”.

Tuttavia, i commi successivi fanno emergere il permanere di alcune importanti criticità⁸², soprattutto in relazione al reale coinvolgimento del Parlamento. In effetti, al comma 2 si prevede che i decreti legislativi, adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, vengano trasmessi alle Camere per l’espressione di pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, le quali si pronunciano entro il termine di 45 giorni dalla data di trasmissione dello schema del decreto, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Inoltre, se il parere delle Commissioni indica specificatamente alcune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi indicati nella legge n. 281 del 1997 e se il Governo non intende conformarsi alle indicazioni parlamentari, quest’ultimo trasmette nuovamente alle Camere i testi con le sue osservazioni; a questo punto, le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di 20 giorni, ma, decorso tale termine, il decreto legislativo può comunque essere emanato.

Nei commi successivi dell’art. 3 vengono poi definiti ulteriori punti: al comma 3, ad esempio, vengono elencate le materie o gli ambiti di materia per i quali sono determinati i LEP⁸³; il comma 4, invece, stabilisce che tramite i decreti legislativi si devono definire anche le modalità

⁸² Sulle quali torneremo successivamente (v. *infra*, par. 3.1).

⁸³ Le materie elencate sono le seguenti: a) norme generali sull’istruzione; b) tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali; c) tutela e sicurezza del lavoro; d) istruzione; e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi; f) tutela della salute; g) alimentazione; h) ordinamento sportivo; i) governo del territorio; l) porti e aeroporti civili; m) grandi reti di trasporto e di navigazione; n) ordinamento della comunicazione; o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

operative per monitorare l'effettiva garanzia dell'erogazione dei LEP in ciascuna regione e, a tal proposito, si prevede che, per le Regioni che hanno sottoscritto le intese ai sensi dell'art. 2, l'attività di monitoraggio è demandata alla Commissione paritetica (di cui all'art. 5 della l. n. 86/2024) che annualmente riferisce gli esiti del monitoraggio alla Conferenza unificata. Ai sensi del co. 5 dell'art. 3, la Conferenza poi, sulla base dei monitoraggi, adotta, se necessario, le raccomandazioni alle Regioni interessate e, infine, il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie trasmette una relazione annuale alle Camere sulle procedure di monitoraggio⁸⁴.

L'articolo 4 della legge n. 86 del 2024 disciplina il trasferimento delle funzioni e, a tal fine, prevede una differenziazione fra le materie riferibili ai LEP e le altre materie. Nel primo caso, il trasferimento può essere effettuato – secondo le modalità e le procedure individuate dalle singole intese – soltanto dopo la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, “nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio”⁸⁵; nel secondo caso, invece, il trasferimento può essere effettuato immediatamente “secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge”⁸⁶. Si sposa, quindi, la soluzione prospettata nella relazione del Gruppo di studio istituito dal Ministro Gelmini durante il Governo Draghi⁸⁷.

⁸⁴ Si deve aggiungere che, ai sensi del comma 7 dell'art. 3, i LEP possono essere aggiornati – in coerenza con le risorse finanziarie disponibili ed al fine di adeguarsi ai mutamenti che intervengono sul piano socio-economico – con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze. Sugli schemi di decreto viene acquisito il parere della Conferenza unificata entro il termine di 20 giorni, decorso il quale gli schemi sono comunque trasmessi alle Camere per il relativo parere; tuttavia, anche qui, se le Commissioni parlamentari competenti per materia non si esprimono entro trenta giorni, i decreti possono ugualmente essere adottati. Si delinea in questo modo un coinvolgimento del Parlamento scarsamente (se non per nulla) incisivo.

⁸⁵ Così al comma 1 dell'art. 4 della legge in esame. Il comma prosegue specificando che “Qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra Regioni”.

⁸⁶ Art. 4, co. 2, l. n. 86/2024.

⁸⁷ V. *supra*, par. 2.3.

Come tratteggiato già nel comma 4 dell'art. 3, nell'art. 5 viene stabilito che l'intesa definisce i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse strumentali, umane e finanziarie da trasferire; risorse che sono poi determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri⁸⁸, sentita la Commissione paritetica Stato – Regioni – Autonomie locali. Quest'ultima è composta da alcuni membri in rappresentanza dello Stato e da altri in rappresentanza della Regione. Per lo Stato, vi partecipa: 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; per le Regioni, invece: i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI).

Ai sensi del secondo comma dell'art. 5, poi, le modalità di finanziamento delle ulteriori funzioni attribuite alla Regione richiedente sono individuate nell'intesa attraverso forme di compartecipazione al gettito dei tributi erariali maturato nel territorio regionale.

L'art. 6 disciplina invece l'ulteriore attribuzione di funzioni amministrative agli enti locali; in base a tale articolo, dunque, la Regione destinataria di forme di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., può attribuire ai comuni le funzioni amministrative a lei trasferite, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie⁸⁹.

La durata delle intese e la successione delle leggi nel tempo sono invece l'oggetto dell'art. 7. In base a tale disposizione, è con l'intesa stessa che se ne definisce la durata, che, ad ogni modo, non può essere superiore ai dieci anni. Sempre seguendo l'*iter* delineato dall'art. 2, l'intesa può essere modificata su iniziativa dello Stato o della regione interessata. Nell'intesa sono altresì definiti i casi, i tempi e i modi con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia – deliberata, poi, con legge a maggioranza assoluta delle Camere –. Si prevede, inoltre, che quando la Regione viene meno all'obbligo di garantire i LEP, lo Stato può, per ragioni di tutela della coesione e della solidarietà sociale, disporre la cessazione integrale o parziale

⁸⁸ Su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia.

⁸⁹ Salvo però nei casi in cui, per la necessità di assicurarne l'esercizio unitario, tali funzioni amministrative siano conferite a province, città metropolitane e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

dell'intesa (anche in questo caso deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere). Al comma 2 si precisa che allo scadere del termine di durata previsto dalla singola intesa, questa si intende rinnovata per uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione.

L'art. 8 detta i criteri generali che la Commissione paritetica delineata dall'art. 5, co. 1, deve seguire nell'esercizio delle sue funzioni di monitoraggio. In particolare prevede che la Commissione deve procedere ogni anno alla valutazione degli oneri derivanti per la Regione dall'esercizio delle funzioni e dalla erogazione dei servizi connessi alle maggiori forme di autonomia in base a quanto sancito nell'intesa, agli obiettivi programmatici di finanza pubblica e garantendo l'equilibrio di bilancio. La Commissione deve anche provvedere annualmente alla ricognizione del rapporto fra le spese da sostenere e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati destinati al finanziamento delle medesime⁹⁰. Sarà poi la Corte dei Conti che, ai sensi del comma 3 dell'art. 8, riferirà annualmente alle Camere sui controlli effettuati in merito alla congruità degli oneri finanziari sostenuti dalle Regioni conseguentemente all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia, tenendo conto del rispetto “[de]gli obiettivi di finanza pubblica e [de]l principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'articolo 81 della Costituzione”.

L'art. 9, invece, è dedicato alle clausole finanziarie. Al co. 1, stabilisce che da ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e, allo stesso tempo, al co. 3 garantisce alle regioni che non sono parte delle intese l'invarianza finanziaria ed il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare quanto previsto dall'art. 119, terzo⁹¹, quinto⁹² e sesto comma⁹³ della Costituzione.

Sempre con l'obiettivo di perseguire i fini delineati dall'art. 119

⁹⁰ Si prevede che, qualora dalla ricognizione dovesse emergere uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni o a mutamenti del ciclo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze può adottare, su proposta della Commissione paritetica, le variazioni delle aliquote di compartecipazione previste dall'intesa.

⁹¹ “La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”.

⁹² “Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

⁹³ “La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità”.

Cost. e di garantire l'unità nazionale e la promozione dello sviluppo economico, della coesione sociale e della solidarietà sociale, lo Stato, ai sensi dell'art. 10 della legge in esame, si impegna a promuovere l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato e dalle amministrazioni regionali e locali. Fra gli strumenti individuati a tal fine, si cita, ad esempio, l'unificazione delle diverse fonti di finanziamento statale destinate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale e alla rimozione degli squilibri economici e sociali.

Infine, l'art. 11, recante le disposizioni transitorie e finali, prevede: al co. 1, che gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo e sui quali si è già avviato il confronto seguano le disposizioni della legge in esame; al co. 2, che le disposizioni della legge in esame si applicano anche nei confronti delle regioni a statuto speciale; e, in ultimo, al co. 3, viene fatto salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo, previsto dall'art. 120, co. 2, Cost.

3.1. Analisi degli aspetti critici: riflessioni a partire dalle audizioni e dai documenti di interesse

Nonostante siano state apportate diverse modifiche rispetto al testo originale del c.d. d.d.l. Calderoli, la legge n. 86 del 2024 continua a presentare diversi aspetti problematici; si tratta di elementi la cui criticità era stata segnalata in sede di audizione da più parti e sotto diversi profili.

Prima di passare ad una analisi puntuale di detti elementi, occorre dare uno sguardo d'insieme alla normativa in oggetto e inquadrarne la problematica posizione all'interno del nostro ordinamento.

La logica che dovrebbe governare il processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., è quella che si basa sulla necessità di tutelare le peculiarità e gli elementi di unicità di un determinato territorio rispetto ad altre parti del territorio statale. La *ratio* dovrebbe essere, dunque, quella di dare a singole specificità localizzate una più adeguata risposta legislativa e amministrativa tramite il trasferimento della relativa competenza dallo Stato alla Regione interessata che, in questo modo, potrà meglio provvedere alle esigenze specifiche del proprio territorio e della propria comunità⁹⁴.

⁹⁴ Cfr. sul punto C. BUZZACCHI, *Audizione Commissione Affari costituzionali del Senato in relazione ai disegni di legge n. 615 e connessi*, 1 giugno 2023.

In questo senso dovrebbe essere letto l'aggettivo "differenziato", il quale rimanda all'esistenza di elementi divergenti che necessitano, di conseguenza, di risposte diversificate, non declinate sulla base dei criteri della omogeneità e della uniformità; criteri, questi ultimi che, al contrario, devono caratterizzare le risposte predisposte dalle istituzioni centrali⁹⁵.

La richiesta di maggiori ed ulteriori forme di autonomia dovrebbe essere supportata da valutazioni sociologiche, di politica pubblica, economiche o statistiche effettuate sul singolo territorio e il cui esito dimostri l'opportunità di dotare una determinata amministrazione (e non tutte indifferentemente) di maggiori competenze e maggiori forme di autonomia.

In altre parole, la richiesta di ulteriori condizioni di autonomia non può essere il risultato di un confronto competitivo fra lo Stato e la Regione, perché in questo caso la riforma dell'autonomia differenziata si porrebbe *contra constitutionem*. Infatti, se si leggono insieme gli artt. 5, 2 e 3 della Costituzione emerge chiaramente che il modello di regionalismo delineato dai Costituenti è quello solidaristico o cooperativo improntato al principio di adeguatezza⁹⁶, con la conseguente esclusione di un regionalismo competitivo basato sull'appropriazione da parte di alcune regioni di poteri più estesi rispetto alle altre in assenza di una eguaglianza sostanziale che possa essere garanzia di solidarietà territoriale.

Il modello competitivo, oltre a presupporre una omogeneità fra competitori che non è affatto propria della nostra realtà sociale e territoriale, è incompatibile, giova ribadirlo, con l'impianto generale della Costituzione che pone il principio solidaristico fra quelli fondanti l'intero ordinamento⁹⁷.

Come accennato nel paragrafo precedente, date le numerose audi-

⁹⁵ C. BUZZACCHI, *L'autonomia asimmetrica come valorizzazione di peculiarità localizzate in un quadro di unità e solidarietà*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, 2022.

⁹⁶ G. AZZARITI, *Appunto per l'Audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 30 maggio 2023 sui disegni di legge nn. 615 e conn. (attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario)*. Sul modello del regionalismo competitivo *vs* regionalismo solidale, si tornerà successivamente.

⁹⁷ M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione innanzi la I Commissione – Affari costituzionali – del Senato della Repubblica*, 22 febbraio 2023.

zioni che durante l'esame in I Commissione al Senato hanno riportato la necessità che l'autonomia differenziata si iscriva nell'alveo dell'art. 5 e, dunque, garantisca da un lato, il riconoscimento e la valorizzazione delle autonomie locali e, dall'altro, l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, sono state apportate modifiche al testo dell'art. 1, relativo alle finalità della normativa in esame. Dopo gli emendamenti introdotti dal Senato, l'elenco delle finalità che si intende perseguire con la legge in esame è costituito da un lungo richiamo ai principi costituzionali; un elenco da alcuni considerato generico ed ultroneo, che sembra avere «un unico scopo, quello essenzialmente “politico” di assicurare»⁹⁸, dal momento che le condivisibili dichiarazioni volte a dare prioritaria importanza all'effettiva tutela del principio dell'eguaglianza non trovano, a ben vedere, un effettivo riscontro nelle successive disposizioni⁹⁹.

L'analisi degli articoli che seguono spiegherà i toni assertivi di tali affermazioni.

L'art. 2, relativo al procedimento per stipulare le intese tra Stato e regione richiedente, anche se modificato in seguito agli emendamenti apportati in Assemblea, continua a sollevare criticità in merito al reale coinvolgimento del Parlamento.

Come visto nell'analisi dei precedenti progetti di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.¹⁰⁰, i problemi sorgono proprio dall'interpretazione di tale comma nella parte in cui afferma che la legge è approvata «sulla base di intese fra lo Stato e la regione interessata». La vaghezza legata a questa formulazione ha aperto la strada a diverse possibilità interpretative e una parte della dottrina ha ritenuto che la disposizione citata debba essere interpretata nel senso che alla legge spetti il mero recepimento dei contenuti dell'intesa. Si tratta della posizione prevalsa all'interno del I governo Conte, poi abbandonata dalle legislature suc-

⁹⁸ Così G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del 20 marzo 2024 sul disegno di legge n. 1665 (attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario)*. Dello stesso avviso, G. BARRETTA, *Audizione del 20 marzo 2024, Camera dei Deputati*.

⁹⁹ C. BUZZACCHI, *Audizione I Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, in relazione al disegno di legge C. 1665 Governo, 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”*, 4 marzo 2024.

¹⁰⁰ V. *supra*, par. 2.4.

cessive e infine fatta propria dal d.d.l. Calderoli e, quindi, dalla legge in esame.

I poteri dell'organo rappresentativo vengono circoscritti, in pratica, alla mera approvazione o bocciatura: una tesi essenzialmente basata sul significato della parola «intesa», contenuta nell'art. 116, co. 3, Cost., che viene letto in analogia con il significato attribuito alla medesima parola nell'interpretazione del testo dell'art. 8, co. 3, Cost. (in virtù del quale i rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose non cattoliche “sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze”).

In altre parole, secondo questa dottrina la legge in esame presenta i caratteri tipici delle leggi di approvazione – che, basandosi su di un testo che nasce fuori dal Parlamento, arrivano in Parlamento solo ai fini di un controllo – e, pur ammettendo che sia importante garantire un ampio coinvolgimento del Parlamento nel processo di attuazione della norma costituzionale, sostiene che tale coinvolgimento sia garantito anche dal solo passaggio formale della ratifica¹⁰¹.

A fronte di questa prima ipotesi, vi è però anche chi ha sostenuto la necessità di un maggiore (effettivo) coinvolgimento del Parlamento¹⁰², al quale dovrebbe spettare la facoltà di emendare il disegno di legge che recepisce l'intesa dal momento che la procedura non sembra affatto assimilabile a quella delineata dall'articolo 8 della Costituzione.

Secondo questa parte della dottrina, infatti, non ci si può limitare ad un'interpretazione letterale dell'articolo 116 della Costituzione, ma bisogna superare l'espressione testuale «sulla base delle intese» e procedere ad un'interpretazione sistematica. A maggior ragione se si considera che la maggiore autonomia ex articolo 116, terzo comma è

¹⁰¹ Di questo avviso: A. GIOVANARDI, *Audizione informale presso la I Commissione – Affari costituzionali, Senato della Repubblica*, 30 maggio 2023; M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti istituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *Giurcost.org*, 2/2023; G. CERRINA FERONI, *Audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato*, 30 maggio 2023; E. D'ORLANDO, *Audizione informale sui disegni di legge n. 615 e connessi*, Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica, 1 giugno 2023.

¹⁰² Cfr. le audizioni di G. AZZARITI, M. LUCIANI, M. VILLONE, C. BUZZACCHI, C. DE FIORES, S. STAIANO, G. VIESTI presso la I Commissione – Affari costituzionali del Senato e le audizioni di G.M. FLICK e M. VOLPI presso la I Commissione – Affari costituzionali della Camera dei deputati. Simili rilievi sono stati avanzati dal Presidente della Regione Puglia, Michele Emiliano, durante la sua audizione presso la I Commissione – Affari costituzionali del Senato il 23 maggio 2023.

destinata ad incidere sulla forma di Stato, proprio perché tocca principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano, come l'unità e indivisibilità della Repubblica.

Gran parte della dottrina poi ritiene impossibile fare una comparazione fra le intese di cui al terzo comma dell'art. 116 e quelle di cui all'art. 8 della Costituzione, perché bisogna considerare la differenza fra le parti coinvolte¹⁰³. Ai sensi dell'articolo 8 Cost., il Parlamento si rapporta con un soggetto appartenente allo Stato-comunità e per questo si comprende che la legge di approvazione possa avere spazi circoscritti. Le intese di cui all'art. 8 riguardano i rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose che, al pari della chiesa cattolica, sono espressioni di ordinamenti separati ed autonomi e da questo deriva l'inemendabilità delle leggi che le ratificano. In altre parole, nel caso dell'art. 8, co. 3, Cost., la disposizione sull'intesa è dettata dall'esigenza di proteggere una minoranza (religiosa) debole da una maggioranza forte, capace di imporle dei divieti o delle regole, di discriminarla.

Nel caso dell'art. 116, co. 3, Cost., invece, siamo su un altro terreno: ci muoviamo infatti nel campo della definizione della forma di stato, dal momento che le Regioni non sono minoranze bisognose di tutela, ma sono soggetti all'interno dello Stato-persona. Questo giustifica che il Parlamento abbia con tali soggetti una maggiore interlocuzione e più ampi poteri in relazione alla legge di intesa.

Come è stato notato, le Regioni, come lo Stato, sono «enti politicamente plurali, dagli indirizzi politici mutevoli, i cui cittadini sono nello stesso tempo, anche cittadini dello Stato dotati, a prescindere dalla Regione di residenza, di uguali diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale (art. 2 Cost.)». Per questi motivi è sbagliato trattare le Regioni alla stregua delle minoranze, perché questo significa «minare nel profondo l'idea stessa di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.)»¹⁰⁴.

Quindi, nel procedimento di attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost., data la sua potenziale capacità di incidere significativamente sulla forma di Stato, il coinvolgimento pieno e diretto dell'organo della sovranità dell'intero popolo italiano sarebbe stata necessaria.

Al contrario, dato l'art. 2 della legge in esame, il Parlamento potrà

¹⁰³ In questo senso, cfr. le audizioni di G. AZZARITI, M. LUCIANI, F. PALLANTE, C. BUZZACCHI rese presso la I Commissione – Affari costituzionali del Senato.

¹⁰⁴ Così F. PALLANTE, *Audizione*, cit., p. 8.

esprimersi solo con atti di indirizzo da formulare entro 90 giorni dallo schema dell'intesa e non potrà proporre emendamenti all'intesa definitiva in sede di approvazione della legge ex art. 116 Cost. Bisogna considerare che gli atti di indirizzo non sono vincolanti per il Governo, quindi, le intese definitive saranno delineate in sostanza dal Presidente della Regione e dal Presidente del Consiglio dei ministri (o dal Ministro per gli Affari regionali), i quali terranno conto delle indicazioni parlamentari se e come vorranno.

Questo meccanismo fa diventare il Parlamento un mero consulente, senza poteri di co-decisione, ponendolo alla stregua della Conferenza unificata (che esprime semplicemente un parere)¹⁰⁵.

In sintesi, dunque, appare opportuno condividere l'osservazione di carattere generale che è stata fatta da parte della dottrina e secondo la quale il procedimento in oggetto, che comporta l'assunzione di una decisione politica di centrale importanza poiché può incidere sugli equilibri istituzionali complessivi di lungo periodo, non può avere le caratteristiche di un procedimento amministrativo. La previsione di termini perentori che, se scadono, non impediscono comunque il passaggio alla fase successiva (si v. art. 2, co. 4 e 5), il carattere solo eventuale degli interventi dei Ministri competenti per materia, del Ministro dell'Economia e delle finanze, della Conferenza Stato e Regioni ed, infine, anche del Parlamento rendono la scelta di tale procedura quantomeno inadeguata¹⁰⁶.

La principale conseguenza negativa di tale previsione è che il Parlamento sarà chiamato ad approvare una legge che lo priverà di alcuni poteri legislativi senza avere il potere di determinare il contenuto della legge stessa. Fondamentalmente è un problema democratico¹⁰⁷.

Diverse audizioni si sono inoltre soffermate sulla scelta di dare attuazione all'art. 116 terzo comma tramite una legge quadro ed hanno evidenziato l'inadeguatezza di fondo, a loro avviso, dell'atto normativo utilizzato. Un'inadeguatezza che risponde a diversi ordini di ragioni.

Preliminarmente, bisogna considerare che le leggi di differenziazione, ai sensi del comma 3 dell'art. 116, Cost., sono approvate su ini-

¹⁰⁵ G. AZZARITI, *Appunto per l'Audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, cit., p. 3.

¹⁰⁶ Concordano sul punto, come risulta dalle rispettive audizioni presso la I Commissione – Affari costituzionali del Senato: F. PALLANTE, G. AZZARITI, C. DE FIORES, U. DE SIERVO, C. BUZZACCHI.

¹⁰⁷ Così F. PALLANTE, *Audizione*, cit., p. 10.

ziativa della regione interessata, previo coinvolgimento degli enti locali ed a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere; tendono, quindi, a configurarsi, all'interno della tipologia delle fonti, come leggi atipiche e rinforzate, modificabili, di conseguenza, solo attraverso gli stessi vincoli procedurali previsti per la loro approvazione. Questo comporta una serie di problematiche, soprattutto in relazione al fatto che tali tipologie di fonti, essendo caratterizzate dalla «dissociazione fra *vis abrogans* e *vis ad resistendum*, tendono a produrre nel sistema effetti pressoché permanenti»¹⁰⁸.

Al contrario, la legge quadro che disciplina la procedura da seguire per stipulare l'intesa fra lo Stato e la Regione richiedente maggiore autonomia non riceve un particolare *status* da una disposizione costituzionale. Di conseguenza, successive leggi ordinarie (*i.e.* del suo stesso rango) potranno innovarla, derogarla o abrogarla, in tutto o in parte, espressamente o tacitamente¹⁰⁹; in particolare, questo significa che «le disposizioni della (...) legge di attuazione potranno essere derogate dalle singole leggi adottate successivamente ai sensi del terzo comma del citato articolo 116 sulla base delle intese concluse con le singole regioni»¹¹⁰. D'altronde, la legge-quadro di cui all'art. 2 della legge in esame non può costituire un parametro né in relazione ai contenuti, né in merito alla procedura da seguire¹¹¹.

Le criticità derivano, in altre parole, dal fatto che si è scelto di regolare il procedimento di formazione di una legge tramite un'altra legge, cioè tramite una fonte gerarchicamente pari ordinata, dotata della stessa forza normativa¹¹²: è qui che si evidenzia la fragilità di tale procedimento. Come è stato notato in sede di audizione da diverse parti, una fonte sulla produzione del diritto è in grado di disciplinare una fonte di produzione di diritto soltanto se dotata di maggiore forza normativa; solo in questo modo, infatti, una sua eventuale violazione potrà tradursi in invalidità in base ai criteri di risoluzione delle antinomie¹¹³.

¹⁰⁸ Cfr. C. DE FIORES, *Audizione resa innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato sui disegni di legge nn. 615, 62, 273 (Attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, 25 maggio 2023, p. 3.

¹⁰⁹ Cfr. S. STAIANO, *Audizione presso Senato della Repubblica*, pp. 2-3.

¹¹⁰ Cfr. *Dossier del Servizio Studi del Senato n. 85 del 3 maggio 2023*, cit., p. 19.

¹¹¹ Cfr. S. STAIANO, *Audizione*, cit., che a tal proposito parla di un nuovo tipo di fonte: legge approvata sulla base di intese (p. 4).

¹¹² Cfr. F. PALLANTE, *Audizione*, cit., p. 2.

¹¹³ *Ex multis*, F. PALLANTE, *Audizione*, cit., p. 3.

Nel caso di specie, invece, le due fonti sono equi-ordinate e, avendo forza equivalente, un loro eventuale contrasto non si può risolvere ricorrendo al principio gerarchico; piuttosto, sembra che il rapporto che si viene ad instaurare fra la legge Calderoli e le leggi di recepimento delle intese sia quello fra fonte generale e fonte speciale (pari ordinata). Per spiegare meglio: la legge Calderoli detta la disciplina generale di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. e di approvazione delle intese fra Stato e Regioni, ma se la legge di approvazione di una specifica intesa tra lo Stato ed una Regione segue un *iter* diverso rispetto a quello previsto dalla legge in esame, questa si pone come una norma speciale che, facendo eccezione alla norma generale, la deroga.

A tal proposito è stato detto che il destino della legge-quadro è quello di avere valore e forza di legge, ma, nello specifico, si tratta di una forza minore, di una «*vis carens*, rispetto alle singole leggi di differenziazione»¹¹⁴. Di più: la legge-quadro, semplice legge ordinaria, viene approvata nelle forme e con le maggioranze previste per le leggi ordinarie, quindi, può essere modificata in qualsiasi momento dal legislatore e può potenzialmente divenire una «legge ad uso e consumo delle contingenti maggioranze parlamentari»¹¹⁵.

In sintesi, quello delineato dall'art. 2 della legge in esame, è un procedimento che, considerando il carattere rinforzato delle leggi di recepimento, rischia di avere importanti conseguenze sul piano dei rapporti fra le fonti¹¹⁶.

Se le intenzioni erano quelle di dare forza prescrittiva all'*iter* di attuazione del regionalismo differenziato, probabilmente sarebbe stato più opportuno ricorrere ad un'altra tipologia di fonte, come, ad esempio, una legge costituzionale¹¹⁷.

Bisogna poi considerare che la dottrina fin da subito ha sollevato delle criticità a livello contenutistico, cioè in relazione al numero ed alla tipologia di materie che possono essere oggetto di richiesta di maggiore autonomia da parte della Regione ed anche sulle motivazioni alla base di tale richiesta.

Come visto nei primi paragrafi del presente lavoro, all'inizio della

¹¹⁴ Così, C. DE FIORES, *Audizione*, cit., p. 6.

¹¹⁵ *Ivi*, p. 7.

¹¹⁶ *Ex multis*, C. BUZZACCHI, *Audizione I Commissione Affari costituzionali del Senato*, cit., p. 4.

¹¹⁷ Come sostiene R. CALVANO, *Il Monstrum del regionalismo differenziato e le sue vittime*, in *laCostituzione.info*, 26 aprile 2023, p. 2.

XVIII Legislatura, le tre regioni c.d. pioniere presentarono una richiesta alle Camere per ampliare il numero di materie da trasferire e, in particolare, la Regione Lombardia e la Regione Veneto chiesero maggiori forma e condizioni di autonomia su tutte le 23 materie elencate dalla Costituzione.

Proprio in considerazione di queste possibili derive, in alcune audizioni si è ricordato che già durante il dibattito parlamentare che ha portato all'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2003 erano state avanzate critiche sul punto; in particolare, Leopoldo Elia aveva paventato il rischio di una possibile interpretazione dell'art. 116, co. 3 che consentisse alle Regioni di avanzare richieste di maggiore autonomia senza limiti e sottolineava la gravità di tali derive, che avrebbero portato *de facto* ad una revisione costituzionale attuata senza il rispetto delle procedure – e delle relative garanzie – previste dall'art. 138 Cost¹¹⁸.

Occorre tenere presente, infatti, che le richieste regionali possono riguardare temi fondamentali delle politiche pubbliche del nostro paese. Ad esempio, le Regioni possono chiedere maggiori forme di autonomia in materie come: scuola¹¹⁹; università e ricerca; sanità¹²⁰; ambiente¹²¹; acqua¹²²; infrastrutture¹²³; lavoro; immigrazione.

Vista la portata delle materie e delle funzioni che potenzialmente possono essere trasferite alle Regioni, in diverse audizioni¹²⁴ è stato

¹¹⁸ L. ELIA, *Audizione*, in *Senato della Repubblica, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione*, 23 ottobre 2000.

¹¹⁹ Norme generali sull'istruzione, regionalizzazione degli insegnamenti, concorsi regionali.

¹²⁰ Definizione del sistema sanitario regionale, organizzazione dell'offerta ospedaliera, necessità di personale, distribuzione ed equivalenza dei farmaci.

¹²¹ Intero ciclo dei rifiuti, bonifiche.

¹²² Acquisizione del demanio idrico e organizzazione dei servizi.

¹²³ Acquisizione del demanio regionale di strade, autostrade e ferrovie.

¹²⁴ C. BUZZACCHI, *Audizione*, cit., che, a tal proposito, notava che «il passaggio generalizzato di tutto l'elenco a tutte le Regioni porterebbe solo a replicare ad un livello più esteso di attribuzioni l'omogeneità dell'autonomia, e non la sua differenziazione» (p. 4); M. VOLPI, *Audizione di fronte alla I Commissione – Affari costituzionali sul disegno di legge C. 1665, Camera dei Deputati*, 8 aprile 2024, p. 1; F. PALLANTE, *Audizione*, cit., pp. 5 ss.; G. VIESTI, *Audizione*, pp. 2 ss.; M. VILLONE, *Memoria per l'audizione nella I Commissione del Senato sui ddl n. 615 e conn. (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, martedì 30 maggio 2023, il quale proponeva una serie di emendamenti al fine di riportare nelle aule parlamentari la deci-

avanzato il pericolo di trasformazioni radicali degli assetti di potere e nell'organizzazione delle politiche pubbliche. Infatti, se tutte le Regioni chiedessero il trasferimento di tutte le materie elencate dal terzo comma dell'art. 116 e delle relative risorse, allora lo Stato «sarebbe ridotto al lumicino, mantenendo in definitiva solo le competenze attinenti alla moneta (la politica economico-finanziaria di rilievo nazionale e internazionale), la bilancia (l'amministrazione della giustizia) e la spada (la gestione delle forze armate e dell'ordine pubblico)»¹²⁵.

Di più: è stato evidenziato come questi sconvolgimenti dell'ordinaria sistemazione dei poteri avvengono in assenza di una precisa motivazione, dal momento che non occorre giustificare la richiesta di maggiori forme di autonomia spiegando perché spostare quei determinati poteri dallo Stato alla Regione potrebbe migliorare le condizioni dei territori coinvolti e di tutti i cittadini italiani (come l'art. 5 Cost. imporrebbe). A tal proposito si ribadiva in sede di audizione l'opportunità di ancorare le richieste quantomeno al rispetto di alcuni principi costituzionali, come quello dell'adeguatezza del livello territoriale (ex art. 118, co. 1, Cost.), del buon andamento della pubblica amministrazione (ex art. 97, co. 2, Cost.) e della sostenibilità finanziaria (ex art. 81 Cost.)¹²⁶.

Così costruita, l'autonomia differenziata non sembra dare attuazione alla Costituzione – come dichiarato nelle intenzioni del Governo – ma, anzi, sembra porsi in violazione dei principi supremi della Carta. A tal proposito, in dottrina si è ricordata la necessità di interpretare l'art. 116, co. 3, Cost., alla luce del complessivo dettato costituzionale e, segnatamente, dell'esigenza di conciliare la promozione delle autonomie territoriali con la tutela dell'unità nazionale ai sensi dell'art. 5 Cost., «esplicitamente un “principio fondamentale” non

sione e di costruire argini nel procedimento di formazione delle intese. In particolare, l'emendamento all'art. 1 prevedeva di allegare alla legge, come parte integrante della stessa, un elenco delle funzioni statali nelle 23 materie richiamate dall'art. 116, comma 3 nel quale si stabilivano per ogni materia le funzioni trasferibili e quelle per le quali invece il trasferimento era precluso. In questo modo, secondo M. Villone, si sarebbe definito con precisione il confine, i limiti delle trattative fra Stato e Regione.

¹²⁵ M. VOLPI, *Audizione di fronte alla I Commissione – Affari costituzionali*, cit., il quale continua paventando il rischio di dare vita in questo modo «ad uno Stato iperfederale e ciò avverrebbe senza alcun ricorso all'art. 138 necessario per modificare la Costituzione» (p. 2).

¹²⁶ F. PALLANTE, *Audizione*, cit., p. 6.

derogabile»¹²⁷. Questa dottrina, in maniera sostanzialmente concorde, suggeriva al legislatore di limitare le pretese regionali, legandole a concrete esigenze di differenziazione¹²⁸, «per motivi – oggettivamente riscontrabili – di geografia, territorio, popolazione, storia, economia, organizzazione»¹²⁹.

Diversi esperti¹³⁰ avevano evidenziato già nelle loro prime audizioni innanzi agli organi parlamentari che la normativa in esame avrebbe generato frammentazione normativa nella regolamentazione di materie importanti, determinando incertezza e confusione anche a livello amministrativo. Ad esempio, facevano notare che decisioni nazionali in merito alle reti ferroviarie, ai gasdotti o a strutture sanitarie avrebbero potuto essere valide solo in alcuni territori nazionali, oppure richiedere una trattativa, diversa da regione a regione, per ottenere determinati permessi dalle Giunte regionali¹³¹.

Sempre relativamente a questo punto, si è paventata una maggiore difficoltà per le imprese, dal momento che le disposizioni in esame potrebbero comportare una frammentazione ed una differenziazione

¹²⁷ *Ex multis*, G. AZZARITI, *Presidenzialismo e autonomia differenziata: un'altra Costituzione*, in «Queste istituzioni», n. 2/2022, p. 5.

¹²⁸ C. BUZZACCHI, *Audizione*, cit. Dello stesso avviso l'Ufficio parlamentare di Bilancio che, nella sua relazione del 20 giugno 2023, sottolinea che il trasferimento delle funzioni e delle risorse necessarie dovrebbe essere «preceduto da una analisi da cui emerga l'effettivo miglioramento complessivo della gestione pubblica. La stessa regione che voglia ottenere maggiori competenze in alcune materie dovrebbe, a monte, motivare la richiesta indicando i benefici che ne deriverebbero» (*Dossier dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio*, presentato alla I Commissione – Affari costituzionali, del Senato, p. 26, corsivo aggiunto).

¹²⁹ Così, F. PALLANTE, *Audizione*, cit., p. 7.

¹³⁰ Non solo professori di Diritto costituzionale o di Economia, ma anche gli analisti di SVIMEZ e i segretari generali dei sindacati CGIL e UIL. Anche l'Ufficio Parlamentare di bilancio, la Banca d'Italia e il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi – soggetti sicuramente non “di parte” – hanno avanzato nei loro report diverse criticità in merito al pericolo di una frammentazione del territorio, all'aumento dei divari territoriali, alla lesione dei principi di eguaglianza dei diritti e di unità del paese. Ad esempio, nel suo Dossier del giugno 2023, l'Ufficio Parlamentare di Bilancio afferma che «L'introduzione di forme di autonomia differenziata influirebbe sulla programmazione di bilancio sotto diversi aspetti. Innanzitutto, si potrebbe generare un deciso aumento della complessità delle relazioni tra livelli di governo. (...) Inoltre, l'attuazione delle politiche pubbliche, coinvolgendo diversi livelli di governo su uno spettro più ampio di funzioni, potrebbe risultare più frammentata e potenzialmente non omogenea sul territorio», *Dossier dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio*, cit., p. 25.

¹³¹ Cfr. G. VIESTI, *Audizione*, cit., p. 4.

delle norme fra regione e regione in diversi settori¹³²: ad esempio, nei servizi sanitari; nella farmaceutica; nel lavoro¹³³; nell'edilizia; nei trasporti; nell'ambiente e nella legislazione paesaggistica; nella produzione, nella distribuzione e nel trasporto dell'energia¹³⁴.

Bisogna precisare che il co. 2 dell'art. 2 prevede che, qualora ragioni di tutela dell'unità giuridica o economica lo richiedano, il Presidente del Consiglio dei Ministri può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie rispetto a quelle indicate dalla Regione nell'atto di iniziativa¹³⁵. In realtà, però, non sembra che questa previsione sia sufficiente a fugare tutti i dubbi evidenziati circa la frammentazione normativa, l'acuirsi delle diseguaglianze e, in particolare, del divario Nord-Sud.

¹³² Cfr. *Dossier dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio*, presentato alla I Commissione – Affari costituzionali, del Senato il 20 giugno 2023, dove si rileva che «La proliferazione di normative differenziate a livello sub nazionale potrebbe rappresentare un ostacolo per le imprese e per gli individui con effetti negativi sull'attività economica. In particolare, la frammentazione delle normative e la diversificazione delle politiche potrebbe avere effetti distorsivi sulla localizzazione e sulla scelta degli investimenti delle imprese – aggravando gli esistenti divari territoriali o potenzialmente creandone di nuovi – e comporterebbe difficoltà e ulteriori aumenti dei costi di adempimento per le imprese che operano su scala multi-regionale. Potrebbero risultare alterati i profili di concorrenzialità e competitività delle imprese» (pp. 27 ss.). Sullo stesso punto, cfr.: *Memoria della Banca d'Italia*, presentata innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato, il 19 giugno 2023; *Contributo sul tema dell'autonomia differenziata*, presentato da Unione industriali Napoli innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali della Camera, il 4 marzo 2024; Rapporto SVIMEZ 2023, secondo il quale l'autonomia differenziata potrebbe esporre il paese ad una frammentazione insostenibile delle politiche pubbliche che, al contrario, dovrebbero definire una strategia nazionale per la crescita, l'inclusione sociale ed il rafforzamento del sistema delle imprese. La frammentazione aumenta i rischi di congelamento dei divari territoriali già esistenti e di indebolimento delle politiche nazionali di riequilibrio territoriale (cfr. *Rapporto SVIMEZ 2023. L'economia e la società nel Mezzogiorno*, Il Mulino).

¹³³ Nel Dossier del 20 giugno 2023, l'Ufficio parlamentare di bilancio evidenzia come «Normative differenziate a livello regionale potrebbero essere di ostacolo anche ai lavoratori, alla loro formazione e mobilità, al riconoscimento di specifiche professionalità, con potenziali effetti sugli equilibri del mercato del lavoro», cit., p. 25.

¹³⁴ Una materia, quest'ultima, di particolare interesse strategico nazionale e di importanza «cruciale, a fronte delle sfide che si pongono in merito alla transizione energetica», come evidenziato dall'Ufficio parlamentare di bilancio nel Dossier del 20 giugno 2023.

¹³⁵ «Al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa».

Vi è chi¹³⁶, al contrario, si discosta dalle letture sopra riportate e lo fa a partire dal dato testuale, facendo riferimento all'espressione "concernenti le materie" contenuta nell'art. 116, co.3. Si ritiene che il ricorso a tale espressione implichi il fatto che le richieste di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia non possono avere ad oggetto le materie in sé considerate, ma specifiche funzioni e compiti riconducibili ad esse, sia di carattere legislativo che amministrativo.

Si sostiene che l'articolato della legge Calderoli recepisce questa circostanza dal momento che nel testo non si fa riferimento all'attribuzione o al trasferimento di materie ma, letteralmente, si parla di attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione (art. 1, co. 2); trasferimento di funzioni con relative risorse umane, strumentali e finanziarie concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP (art. 4, co.1); trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie non riferibili ai LEP, con le relative risorse umane, finanziarie e strumentali (art. 4, co. 2); funzioni amministrative trasferite agli enti locali (art. 6, co. 1).

Secondo questa dottrina, le «profezie»¹³⁷ su una possibile frantumazione dello Stato unitario sarebbero infondate poiché basate su una raffigurazione di scenari poco plausibili, cioè il trasferimento di tutte le competenze possibili concernenti tutte le materie elencate dal dettato costituzionale. Tuttavia, l'infondatezza proclamata non sembra fondarsi su argomentazioni tecnico-giuridiche, ma, piuttosto, su suggestioni politiche, dal momento che si fa affidamento ad una (presunta, questa sì) complessità dei negoziati fra Stato (*rectius*, Governo) e Regioni; la garanzia si troverebbe nel fatto che lo Stato sicuramente non si priverà delle proprie prerogative se non in presenza di una sicura maggiore efficienza della Regione nella gestione del servizio pubblico collegato alla funzione trasferita. Ma, ad avviso di chi scrive, resta un dubbio: come si fa ad essere certi della postura politica degli esecutivi che verranno e farvi affidamento? Se, ad esempio, si succederanno maggioranze forti e coese che vedono nell'autonomia differenziata il

¹³⁶ Cfr. A. GIOVANARDI, *Audizione informale presso la I Commissione – Affari costituzionali*, Senato della Repubblica, 30 maggio 2023, pp. 3 e ss.

¹³⁷ Espressione usata da A. Giovanardi in sede di audizione (cfr. A. GIOVANARDI, *Audizione*, ult. cit., p. 4).

punto centrale del proprio programma politico, allora il presunto ruolo di garanzia ricoperto dallo Stato (*rectius* Governo) nella negoziazione con la Regione, verrebbe meno. Diverso sarebbe stato, probabilmente, se fosse stato realmente riconosciuto un ruolo centrale al Parlamento nell'*iter* di approvazione delle leggi di differenziazione.

Ulteriori criticità sempre in merito allo scarso coinvolgimento del Parlamento, vengono sollevate anche dalla – rinnovata – disciplina dettata dall'art. 3 della legge Calderoli, con la quale il precedente strumento del Dpcm viene sostituito dalla previsione di una delega al Governo per la determinazione dei LEP. Come accennato precedentemente, le modifiche apportate dal Senato in seguito alla discussione in assemblea sono state determinate dall'obiezione sollevata da gran parte della dottrina in merito al rispetto dell'art. 117 Cost., il quale pone una riserva di legge in materia di livelli essenziali delle prestazioni, escludendo che i LEP possano essere determinati tramite Dpcm. Tuttavia, a ben vedere, la nuova procedura non sembra sufficiente a fugare tutti i dubbi in merito alla marginalizzazione del Parlamento.

Anzitutto bisogna dire che l'articolo 3 dispone che, ai fini dell'attuazione del regionalismo differenziato è necessario che siano definiti prioritariamente i LEP, in modo che si stabilisca il livello minimo di tutela dei diritti che deve essere garantito uniformemente su tutto il territorio dello Stato¹³⁸.

Per fare questo, il co. 1 dell'articolo delega il Governo ad adottare entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge uno o più decreti legislativi basandosi sui principi e criteri direttivi designati dall'art. 1 della legge n. 197 del 2022 (co. da 791 a 801-bis).

È proprio in relazione al richiamo a questa normativa che, in al-

¹³⁸ In questo senso si è espressa la Corte costituzionale, affermando di aver «ripetutamente precisato che l'attribuzione allo Stato della competenza trasversale ed esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *m*), Cost. si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale, in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali»; lo Stato, deve, in altre parole, determinare le soglie minime di prestazioni per garantire, nell'ambito di materie concernenti i diritti civili e sociali, un'uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale. Dunque la competenza dello Stato è funzionale «ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi ad un regime (di assistenza sanitaria) inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato» (Cfr. Corte Cost., sent. n. 387 del 2007, punto 5.1. del Considerato in diritto).

cune audizioni, si è evidenziato il permanere di alcune criticità¹³⁹, per diversi motivi.

Preliminarmente, sul piano formale, vi è chi ha evidenziato che il rinvio ad una legge preesistente – l. n. 197 del 2022 – per individuare i principi e i criteri direttivi, già di per sé anomalo, assume profili problematici se, come in questo caso, le norme richiamate sono di natura «prevalentemente se non esclusivamente» procedurale¹⁴⁰.

Più nel contenuto, viene sottolineato da parte della dottrina che la legge 197/2022 affida un ruolo particolarmente rilevante nella definizione dei LEP alla Cabina di Regia presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e alla quale partecipano, fra gli altri: il Ministro degli affari regionali e delle autonomie; il Ministro dell'economia e della finanza; i Ministri competenti per le materie di cui al terzo comma dell'art. 116; il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome; il Presidente dell'Unione delle province italiane; il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni.

La volontà di dare molto peso al ruolo svolto dalla Cabina di Regia e le tempistiche molto strette che caratterizzano il procedimento previsto dai commi 791 e ss. della legge finanziaria del 2023 sembrano il frutto di un approccio tecnocratico ad una questione che, oltre che tecnica, è anche di natura politica, economica e sociale. A dimostrazione di questo approccio vi è la sostanziale esclusione del Parlamento, sostituito da una Commissione tecnica per i fabbisogni standard, ovvero una commissione di saggi/tecnici che supporta, al posto del Parlamento, i lavori della Cabina di Regia¹⁴¹.

In generale, come è stato notato, prevedere un procedimento in cui la Cabina di Regia (organo di incontro dei “vertici”) determina i LEP sulla base di indicazioni formulate dalla Commissione per i fabbisogni standard (organo di tecnici), significa che «anziché partire dai diritti

¹³⁹ Cfr., *ex multis*, G. AZZARITI, *Appunto per l'Audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, cit.; C. DE FIORES, *Audizione innanzi al Senato*, cit.; L. RONCHETTI, *Audizione informale*, cit., p. 3.

¹⁴⁰ Come nota G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali della Camera dei Deputati*, 20 marzo 2024, p. 4.

¹⁴¹ A tal proposito, C. De Fiores, a margine dell'analisi dei diversi passaggi in cui si articola il procedimento previsto dall'art. 1 (commi da 791 a 801-bis) della legge 197/2022 rileva come esso si sostanzia nell'incontro fra le volontà dei vertici dei soli esecutivi degli organi in “gioco”; in questo modo «a restare ai margini del processo di attuazione dell'autonomia differenziata sono le assemblee elettive» (C. DE FIORES, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali*, cit., pp. 5-6).

per poi determinare l'ammontare delle risorse necessarie ad attuarli – come sarebbe costituzionalmente corretto», si è scelto di partire da una valutazione tecnica circa le «risorse disponibili (di cui è, infatti, prevista la non incrementabilità) per poi determinare i diritti. Un'inammissibile inversione dell'ordine gerarchico delle fonti normative»¹⁴².

I successivi commi dell'art. 3, inoltre, prevedono, specularmente rispetto alla procedura descritta dall'art. 2, interventi del Parlamento del tutto marginali. Sebbene sia stato previsto, come auspicato da gran parte della dottrina, che i LEP vengano definiti tramite il ricorso allo strumento del decreto legislativo e non del DPCM, questo non basta a scongiurare il rischio di una marginalizzazione del Parlamento, dal momento che il previsto intervento delle Camere per l'espressione di un parere sugli schemi dei decreti legislativi è comunque bypassabile dal Governo. Infatti, se il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia non viene dato entro 45 giorni, il decreto legislativo può essere comunque adottato; allo stesso modo, se le Commissioni danno parere negativo perché individuano alcune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi, il Governo può decidere di non dare seguito alle indicazioni provenienti dalla Camere ed emanare ugualmente il decreto.

Emerge chiaramente il ruolo del tutto accessorio svolto dal Parlamento¹⁴³ in un procedimento in cui, al contrario, avrebbe dovuto svolgere un ruolo centrale, perché la definizione dei LEP «è questione di grande compromesso politico: solo il Parlamento può mediare e deliberare fra le richieste delle aree con meno servizi (volte ad ottenere i più ampi LEP possibili) e gli oggettivi interessi delle aree più dotate di servizi del paese a fissarli al livello più basso possibile»¹⁴⁴.

Strettamente connessa al tema dei LEP è la quesitone relativa ai meccanismi di finanziamento dell'autonomia differenziata e le conseguenti risorse da assegnare alle regioni, un argomento che ha assunto rilievo centrale nel corso delle audizioni e, più in generale, nel dibattito in dottrina. Parte delle osservazioni si sono mosse dalla constatazione che garantire i finanziamenti idonei ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni rappresenta un obbligo costituzionale che non può

¹⁴² F. PALLANTE, *Audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato*, cit., p. 11.

¹⁴³ C. BUZZACCHI, *Audizione I Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati*, 4 marzo 2024, pp. 2-3.

¹⁴⁴ G. VIESTI, *Audizione*, cit., p. 6.

essere limitato per esigenze di bilancio; a tal proposito, si è fatto richiamo alla chiara giurisprudenza costituzionale sul punto¹⁴⁵ e, specificatamente, alla sent. n. 275 del 2016, nella quale la Corte afferma che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione»¹⁴⁶. In realtà, le disposizioni della legge in esame che si occupano degli aspetti finanziari, sembrano prendere una direzione opposta rispetto a quella indicata dalla Consulta.

In particolare, sono gli articoli 4, 5 e 9 che, combinati fra loro, definiscono il quadro dei finanziamenti prevedendo un meccanismo – quantomeno – complesso.

Anzitutto, come visto, il comma 1 dell'art. 9 stabilisce che dalle intese fra lo Stato e le Regioni non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica: in altre parole, viene stabilita la clausola dell'invarianza finanziaria. La stessa invarianza finanziaria deve essere garantita, ai sensi del co. 2 dell'art. 9, alle Regioni che non sono parte dell'intesa, di modo che su di esse non gravi nessun pregiudizio economico in conseguenza dell'approvazione dell'intesa. Inoltre, con il co. 2 dell'art. 5 viene stabilito che ciascuna intesa individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite tramite partecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale. Tuttavia tali disposizioni mal si conciliano con quanto previsto in altri articoli della legge in esame. Ad esempio, con l'art. 4 che al co. 1 prevede la possibilità che dalla definizione dei LEP possa derivare la necessità di incrementare il finanziamento di alcuni diritti.

In diversi articoli, poi, ottemperando alle indicazioni fornite dall'art. 116, co. 3¹⁴⁷, si garantiscono misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, o viene disposto – richiamando l'art. 119 Cost. – il finanziamento di iniziative volte a rimuovere gli squilibri economici e sociali, a promuovere lo sviluppo economico e la solidarietà sociale.

Come è evidente, si tratta di un meccanismo fragile e complesso che prova a tenere insieme una serie di esigenze disparate e, in real-

¹⁴⁵ Cfr. G. AZZARITI, *Appunto per l'Audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali della Camera dei Deputati*, cit., p. 6; F. PALLANTE, *Audizione innanzi al Senato*, cit., p. 14; C. BUZZACCHI, *Audizione innanzi alla Camera*, p. 3.

¹⁴⁶ Corte cost., sent. n. 275 del 2016, punto 11 del Considerato in diritto.

¹⁴⁷ Per il quale il sistema di finanziamento che accompagna il passaggio delle funzioni deve basarsi sull'art. 119 Cost.

tà, profondamente contrastanti tra loro¹⁴⁸. Gli obiettivi prefissati sono difficilmente realizzabili, come notato dal Servizio bilancio del Senato che, in una sua Nota di lettura, sottolinea come sia poco credibile che dal meccanismo di finanziamento previsto non discendano effetti onerosi. Al contrario, le esigenze perequative che pur si ritiene di voler garantire richiedono necessariamente l'impiego di risorse maggiori; ed ancora, ulteriori effetti onerosi potranno concretizzarsi al momento della determinazione dei LEP. Senza contare che, in generale, sembra difficile immaginare che l'acquisizione di nuove funzioni e competenze da parte delle Regioni si realizzi senza determinare un aumento delle loro esigenze di finanziamento¹⁴⁹.

Più nel dettaglio, ciascun articolo che contribuisce alla costruzione di questo confuso meccanismo di finanziamento presenta, già da solo, dei profili critici che poi, combinati con le altre disposizioni sul punto, definiscono un quadro fortemente problematico ed incerto.

Partendo dall'art. 4, sembra difficile non condividere le osservazioni di quanti hanno evidenziato delle criticità in relazione ai differenti criteri individuati per il trasferimento delle funzioni. Come visto, infatti, mentre ai sensi del co. 1 dell'art. 4, il trasferimento delle funzioni concernenti materie riferibili ai LEP potrà essere effettuato solo dopo la determinazione di questi ultimi, il co. 2 stabilisce che il trasferimento delle funzioni relative alle altre materie potrà essere effettuato immediatamente. Bisogna considerare, però, che si tratta di materie importanti (fra le quali troviamo, ad esempio, i rapporti internazionali e con l'Unione europea, la giustizia di pace, il commercio con l'estero, la protezione civile) «per le quali continuerà ad essere applicato, quindi, il criterio della spesa storica»¹⁵⁰. Ricorrere a tale criterio significa fotografare la situazione esistente, le disuguaglianze e le distanze che il *quantum* della spesa storica ha prodotto e riproporlo.

Se si prosegue con l'analisi del successivo art. 5, emergono ulteriori difficoltà. Ad esempio, il fatto che il finanziamento dell'autonomia re-

¹⁴⁸ Cfr. M. LUCIANI, *Audizione*, cit., il quale segnala la possibile inefficienza del meccanismo di finanziamento soprattutto in relazione alla mancata previsione puntuale di meccanismi di perequazione e la mancata dimostrazione dei benefici che, secondo le varie forze politiche di maggioranza, seguiranno all'attuazione dell'autonomia differenziata così disegnata dalla legge in esame.

¹⁴⁹ SERVIZIO STUDI dell'Ufficio Bilancio del Senato, *Nota di lettura n. 52*, maggio 2023, pp. 8 ss.

¹⁵⁰ M. VOLPI, *Audizione*, cit., p. 4.

gionale sia basato esclusivamente sulla compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturati sul territorio regionale e che debba rispettare l'invarianza del saldo complessivo comporta inevitabilmente un defianziamento statale che, per forza di cose, si ripercuoterà sulle altre Regioni, aumentando le distanze già esistenti¹⁵¹. Si pensi ad esempio all'ipotesi che alle Regioni ad autonomia differenziata spetti la gestione di una quota significativa della spesa pubblica e del gettito dei tributi: questo potrebbe tradursi in un generale indebolimento della «capacità del governo centrale di rispondere in maniera tempestiva a necessità urgenti»¹⁵². Come evidenziato dal Servizio Studi dell'Ufficio Bilancio del Senato, sarebbe stato opportuno chiarire come le intese possano garantire che il gettito fiscale assicurato al bilancio delle Regioni che ottengono maggiori forme di autonomia non incida negativamente sulla capacità dello Stato – il cui bilancio è conseguentemente ridotto – di garantire i diritti civili e sociali nei territori con minore capacità fiscale¹⁵³.

¹⁵¹ Come sottolineato in sede di audizione da G. AZZARITI, *Appunto per l'Audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali della Camera dei Deputati*, cit.; M. VOLPI, *Audizione di fronte alla I Commissione Affari costituzionali, Camera dei deputati*, cit. p. 2; F. PALLANTE, *Audizione*, cit.; C. BUZZACCHI, *Audizione innanzi al Senato*, cit. Sul punto, G. De Minico sostiene che il meccanismo di finanziamento previsto determina «l'assorbimento in capo alle regioni differenziate della funzione di indirizzo politico-economico dello Stato, il quale si vedrebbe privato della potestà decisionale in merito a come ripartire le risorse tra le diverse poste attive di bilancio, in quanto la devoluzione delle materie e con esse dei mezzi alle regioni che hanno chiesto il surplus, lascerebbe allo Stato le briciole di quella che in origine era una capiente provvista da dividere equilibratamente e secondo sensibilità politica tra le inderogabili ed unitarie esigenze sociali» (G. DE MINICO, *Audizione innanzi alla I Commissione – Affari Costituzionali del Senato*, p. 9). Dello stesso avviso, i segretari generali della CGIL e della UIL, come si evince dalle memorie delle loro Audizioni innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato, rese il 25 maggio 2023. Anche chi esprime un parere nel complesso favorevole alla legge in esame, tuttavia non manca di evidenziare perplessità in merito al meccanismo di finanziamento, in particolare circa il rischio di iniquità: cfr. G. CERRINA FERONI, *Audizione*, cit., la quale segnala che sarebbe stato «essenziale nella concreta definizione del *quomodo* e del *quantum* del finanziamento evitare che si compromettano eccessivamente i contributi per i fondi perequativi, affinché l'autonomia differenziata non diventi, indirettamente, uno strumento per superare il principio solidaristico», p. 5.

¹⁵² *Dossier dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio*, presentato alla I Commissione – Affari costituzionali, del Senato il 20 giugno 2023, p. 23.

¹⁵³ SERVIZIO STUDI dell'Ufficio Bilancio del Senato, *Nota di lettura n. 52*, maggio 2023, pp. 13 ss.

Inoltre, la tenuta del sistema finanziario su cui si regge l'autonomia differenziata così costruita è legato a doppio filo con l'andamento del ciclo economico dal quale dipende l'ammontare del gettito tributario. Si tratta di un meccanismo finanziario speciale, simile a quello in vigore per le regioni a statuto speciale, che consente alle regioni di trattene-re una percentuale prefissata del gettito fiscale; una circostanza molto favorevole perché, se il gettito fiscale cresce più della media, la regione acquisisce risorse addizionali, se, invece, decresce è possibile rivedere l'aliquota e ricevere dallo Stato il corrispettivo della spesa¹⁵⁴.

Alcuni esperti in sede di audizione hanno notato che l'opportunità di estendere questo meccanismo – che garantisce alle regioni a statuto speciale di disporre di risorse pubbliche nettamente superiori rispetto a quelle destinate a tutti gli altri territori – alle regioni che richiedono maggiore autonomia può determinare una sorta di «secessione dei ricchi»¹⁵⁵.

Bisogna aggiungere che le entrate devolute alle Regioni ad autonomia differenziata potrebbero negli anni crescere e superare le spese sostenute per gestire le funzioni trasferite. Si avrebbero così delle risorse in eccesso che resterebbero all'interno del territorio regionale e verrebbero sottratte al governo centrale, con diverse conseguenze. Ad esempio, «ne deriverebbero: 1) minori risorse per finanziare funzioni non trasferibili di particolare rilevanza quali, ad esempio, la previdenza sociale (...); 2) una minore capacità del governo centrale di attuare politiche di stabilizzazione del ciclo e di redistribuzione del reddito». Si aggiunge che se il fatto che le Regioni ad autonomia differenziata trattengano il gettito in eccesso nei propri territori comporta una minore disponibilità delle risorse per le restanti Amministrazioni pubbliche, queste ultime dovranno reperire le risorse mancanti tramite tagli alle spese che potrebbero tradursi in un aumento dei tributi erariali

¹⁵⁴ In questo senso, fra gli altri, A. ZANARDI, *Audizione sui ddl 615, 273 e 62 – Attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario – Memoria per la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica*, 1 giugno 2023, il quale sostiene che «Non dovrebbe essere cioè ammesso per nessuna Rad, sia nel primo anno che successivamente, un surplus positivo tra risorse attribuite e fabbisogni standard di spesa. Si eviterebbe così che l'autonomia differenziata finisca per trasformarsi in una riedizione delle Regioni a statuto speciale in cui le risorse attribuite non hanno una immediata corrispondenza con i fabbisogni di spesa».

¹⁵⁵ Così G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, cit.; ID., *Contro la secessione dei ricchi*, Laterza, 2023; G. AZZARITI, *Appunto per l'Audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali della Camera dei Deputati*, cit.

oppure in un de-finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui al terzo, quinto e sesto comma, dell'articolo 119 della Costituzione¹⁵⁶.

Date le criticità legate al ricorso alla sola compartecipazione come meccanismo di finanziamento, sarebbe stato auspicabile inserire fra le fonti di entrata utilizzabili anche i tributi propri di ogni regione¹⁵⁷, dal momento che è proprio in relazione a questi ultimi che «emerge il profilo di responsabilità che (...) è componente immancabile della vera autonomia»¹⁵⁸, impegnando più seriamente le amministrazioni regionali nei confronti dei contribuenti.

Al contrario, la scelta di escludere questa ulteriore fonte di finanziamento sembra rispondere alla logica per cui vi deve essere corrispondenza fra quanto la Regione dà in termini di imposte e quanto riceve in spesa pubblica. Tuttavia non si considera che non sono le Regioni a pagare le imposte e ad usufruire (in termini di servizi) della spesa pubblica, ma i singoli cittadini, «sulla base della propria condizione personale di benessere o di bisogno, indipendentemente dal territorio di residenza, così come sancito dagli artt. 2 e 53 Cost. in merito al dovere di solidarietà economica»¹⁵⁹.

Contra, vi è una dottrina – minoritaria – che sostiene le scelte fatte dal Governo in merito al meccanismo di finanziamento. Nello specifico, si sostiene che le risorse per l'attuazione del regionalismo differenziato devono *necessariamente* rinvenirsi all'interno del bilancio dello Stato, dal momento che non possono essere ricavate da tributi

¹⁵⁶ Come viene sottolineato nel *Dossier dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio*, presentato alla I Commissione – Affari costituzionali, del Senato il 20 giugno 2023, p. 24. Nella relazione si continua affermando che «in assenza di autonomia differenziata, eventuali risorse in eccesso rispetto alle esigenze di spesa in una Regione possono essere utilizzate sia per compensare situazioni opposte in altre Regioni, sia per ridurre il disavanzo del complesso delle Amministrazioni pubbliche. Con l'autonomia differenziata (...) maggiori entrate derivanti dall'andamento spontaneo delle basi imponibili in alcune RAD non potrebbero essere spese e pertanto rimarrebbero bloccate nel bilancio regionale, riducendo il disavanzo del complesso delle Amministrazioni pubbliche, senza poter essere utilizzate per compensare situazioni diametralmente opposte in altre RAD».

¹⁵⁷ Come sostenuto in diverse audizioni: F. PALLANTE, *Audizione*, cit., pp. 12 ss.; C. BUZZACCHI, *Audizione*, p. 10; A. ZANARDI, *Audizione*, cit. p. 7.

¹⁵⁸ C. BUZZACCHI, *Audizione*, p. 11.

¹⁵⁹ Un dovere, quello di solidarietà che «vale tra connazionali, non tra corregionali; e che il ddl Calderoli rischia di violare». Così F. PALLANTE, *Audizione innanzi alla Camera*, cit., p. 12.

ed entrate proprie delle regioni perché, se così fosse, «i residenti delle regioni ad autonomia rafforzata si troverebbero ulteriormente assoggettati al prelievo per l'erogazione di servizi pubblici che già ricevono dallo Stato e per cui già pagano e hanno pagato imposte»¹⁶⁰. Tale dottrina non condivide, poi, la tesi sopra esposta che considera la compartecipazione al gettito erariale così strutturata in contrasto con il dettato costituzionale perché, garantendo un surplus a chi si è differenziato, va a confliggere con il principio di eguaglianza. Tesi che viene contestata perché «induce inevitabilmente a ritenere che le uniche soluzioni costituzionalmente possibili siano quelle che prevedono un uguale livello di servizi e, teoricamente, un identico ammontare di spesa pubblica per ciascun abitante, in modo da azzerare, grazie a una perequazione illimitata, ogni differenza». Questo sarebbe in contrasto con il riconoscimento costituzionale dell'autonomia finanziaria agli enti territoriali e svuoterebbe di contenuto l'art. 119, secondo comma, Cost., «giacché non ha senso alcuno riconoscere le compartecipazioni come meccanismo di finanziamento salvo poi ricorrere a una sorta di perequazione illimitata» per eliminare «le differenze che derivano dal meccanismo di funzionamento delle stesse»¹⁶¹.

Sembra però sfuggire a questa dottrina che chi evidenzia un contrasto fra la Costituzione e il modello di finanziamento dell'autonomia differenziata definito dalla legge in esame lo fa non perché vede nella Costituzione – e, segnatamente, nell'art. 119 Cost. – lo strumento per eliminare tutte le differenze, che, anzi, come viene ribadito, sono promosse e tutelate dalla Carta costituzionale; ma lo fa perché gli strumenti di finanziamento individuati incideranno sulle già esistenti diseguaglianze esasperandole. Non promuoveranno delle differenze, ma dei privilegi.

Sull'articolo 9 e la clausola dell'invarianza finanziaria si è espressa criticamente gran parte della dottrina che ha evidenziato un contrasto con l'art. 119 Cost e l'obbligo costituzionale della perequazione ivi espresso¹⁶².

Può sembrare che tale criticità venga attenuata dalle previsioni di

¹⁶⁰ Così A. GIOVANARDI, *Audizione informale presso la I Commissione – Affari costituzionali*, Senato della Repubblica, 30 maggio 2023, p. 13.

¹⁶¹ *Ivi*, p. 16.

¹⁶² Cfr., fra gli altri, G. AZZARITI, *Appunto per l'Audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali della Camera dei Deputati*; C. BUZZACCHI, *Audizione*, cit.; F. PALLANTE, *Audizione*, cit.; M. LUCIANI, *Audizione*, cit.

cui al co. 3 dell'art. 9 e all'art. 10¹⁶³, tuttavia si tratta di disposizioni generiche¹⁶⁴, che non prevedono delle modalità di finanziamento effettive, pronte a dare attuazione alle intenzioni dichiarate e a sostenere le possibili ulteriori spese, ma che, al contrario, si limitano ad effettuare un elenco di propositi meritori. In assenza di misure concrete, si alimenta il sospetto che tali previsioni possano tradursi in norme manifesto¹⁶⁵.

Bisogna aggiungere che anche la Commissione europea si è espressa negativamente in merito al meccanismo di finanziamento delle funzioni regionali aggiuntive¹⁶⁶.

Nel *Country report* sull'Italia del 2023, a proposito dell'autonomia differenziata, la Commissione esprimeva delle serie preoccupazioni, evidenziando che «*without additional resources, it could prove difficult to provide the same essential levels of services in regions with low historical expenditure, also due to the lack of an equalisation mechanism. Overall, the reform risks jeopardizing the government's ability to steer public spending. This could have a negative impact on the quality of Italy's public finances and on regional disparities*»¹⁶⁷.

Ulteriori profili critici emergono in merito alla questione della durata delle intese. A tal proposito l'art. 7, come visto, stabilisce che in ogni intesa deve essere stabilita la durata della stessa che, in ogni caso, non può superare i 10 anni; allo scadere del termine, l'intesa si intende rinnovata, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione. Innanzi-

¹⁶³ Con il primo, viene stabilita la garanzia di invarianza finanziaria anche per le regioni che non sono parte di una intesa e viene disposto il finanziamento di iniziative finalizzate all'attuazione delle previsioni di cui all'art. 119 Cost; con l'art. 10, invece, si stabiliscono «Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale».

¹⁶⁴ M. VOLPI, *Audizione di fronte alla I Commissione – Affari costituzionali, Camera dei Deputati*, cit., p. 3; G. BARRETTA, *Audizione del 20 marzo 2024, I Commissione – Affari costituzionali, Camera dei Deputati*, il quale fa notare che «di fatto la riforma partirebbe (...) senza aver individuato con certezza e consistenza l'invocato fondo perequativo straordinario (...) La legge non dice chi, come e in che misura dovrà mettere le risorse nel fondo perequativo straordinario, rinviando all'utilizzo dei fondi delle politiche di coesione già esistenti» (p. 12).

¹⁶⁵ G. AZZARITI, *Appunto per l'Audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali della Camera*, cit., p. 7.

¹⁶⁶ Come viene ricordato in alcune audizioni: G. AZZARITI, *Appunto per l'Audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, cit., p. 2; A. ZANARDI, *Audizione*, cit., p. 2.

¹⁶⁷ European Commission, *2023 Country Report – Italy*, 24/5/2023, p. 16.

tutto, bisogna considerare che l'eventualità di tornare indietro dopo dieci anni di gestione regionale diretta in materie fondamentali (come scuola e sanità, ad esempio) appare quantomeno irrealistica: il processo che «si innesca con la devoluzione, tanto più se estesa, (...) non è reversibile. Potrà avere delle evoluzioni, rotture di continuità, ripensamenti, ma certamente non si potrà tornare semplicemente indietro»¹⁶⁸. Effettuare un nuovo trasferimento di risorse strumentali, finanziarie ed umane non è un'operazione semplice, soprattutto se si pensa alla portata dei cambiamenti e ai processi di trasformazione amministrativa. Sembra molto più verosimile la prospettiva di «un cammino che invece, una volta intrapreso, sarà irreversibile»¹⁶⁹.

4. Conclusioni

Dall'analisi della legge n. 86 del 2024 e dal dibattito che ha accompagnato la sua approvazione, emergono diverse problematiche.

In via schematica e in estrema sintesi, si può dire che siano stati rilevati molti profili di criticità in relazione a diversi aspetti: alla marginalizzazione del Parlamento, sostanzialmente escluso sia dal procedimento di approvazione delle intese (ex art. 2) sia dalla definizione dei LEP (art. 3); alla scelta di ricorrere ad una legge-quadro per delineare la procedura attuativa dell'art. 116, co.3, poiché destinata ad avere una forza minore, una *vis carens* rispetto alle leggi di recepimento che hanno carattere rinforzato, generando significative conseguenze sul piano dei rapporti tra le fonti; alla possibilità che le richieste di maggiori forme di autonomia si estendano a tutte le 23 materie elencate dall'art. 116, terzo comma senza la necessità che tali richieste siano supportate da motivazioni legate alle peculiarità o alle esigenze specifiche del territorio; al complesso meccanismo di finanziamento che emerge dalla

¹⁶⁸ G. AZZARITI, *Appunto per l'Audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali della Camera*, cit., p. 7. Continua evidenziando come «la sottovalutazione del problema della reversibilità delle intese si palesa al II co. dell'articolo 7 ove si indicano le modalità per giungere alla “disdetta” dell'intesa: “alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per un eguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza”. Come se fossimo di fronte alla cessazione di un contratto di locazione».

¹⁶⁹ Così C. BUZZACCHI, *Audizione I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, 4 marzo 2024, p. 6.

combinazione degli articoli 4, 5 e 9 con i quali si prevede, contestualmente, la necessaria e preventiva definizione dei LEP per le materie concernenti diritti civili e sociali (art. 4, co. 1), il ricorso al criterio della spesa storica per le altre materie (art. 4 co. 2), l'invarianza finanziaria (art. 9), lo stanziamento di risorse finanziarie aggiuntive (art. 4, co. 1), la compartecipazione al gettito erariale come unico metodo di finanziamento dell'autonomia regionale (art. 5); al carattere sostanzialmente irreversibile delle intese che verranno adottate (art. 7); all'inconsistenza delle misure perequative elencate nell'art. 10, previsioni generiche che non individuano con certezza i fondi per sostenere iniziative finalizzate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale.

Molti di questi profili problematici sono stati inseriti fra le motivazioni dei ricorsi alla Corte Costituzionale presentati da diverse regioni¹⁷⁰. La prima è stata la Regione Puglia che il 5 agosto ha impugnato la l. n. 86/2024 di fronte alla Corte per lesione della sfera di competenza delle regioni a statuto ordinario (ai sensi dell'art. 127, co. 2, Cost.); poche settimane dopo, anche le regioni Sardegna, Toscana e Campania si sono mosse nella stessa direzione.

Nei ricorsi, oltre a elencare specifici motivi di illegittimità, si insiste sul carattere divisivo della legge, vista non solo come pericolosa per l'unità giuridica ed economica del Paese, ma anche come uno strumento per amplificare le diseguaglianze e allontanarsi dai meccanismi di solidarietà fra territori, quindi fra cittadini¹⁷¹.

¹⁷⁰ Precedentemente, la Regione Campania e la Regione Emilia-Romagna avevano approvato due delibere consiliari per chiedere l'indizione del referendum abrogativo della legge in esame. Nello stesso senso, si sono mosse successivamente anche le regioni Puglia, Sardegna e Toscana. Inoltre, nel mese di luglio è nato il Comitato promotore per l'abrogazione della legge sull'autonomia differenziata che in poche settimane ha raccolto più di 500mila firme.

¹⁷¹ Ad esempio, la Giunta regionale pugliese sostiene che la possibilità di trasferire tutte le funzioni concernenti le 23 materie sia una palese violazione dei principi fondamentali di unità ed indivisibilità della Repubblica; una violazione che «si riverbera inesorabilmente sull'ordinamento regionale e sui principi supremi di eguaglianza tra i cittadini nell'esercizio dei diritti e nell'assolvimento dei doveri fondamentali» (*Autonomia differenziata, il presidente Emiliano impugna la legge Calderoli dinanzi alla corte costituzionale: «percorso che andrà in parallelo con le iniziative referendarie»*, in *press.regione.puglia.it*). Nello stesso senso, la Regione Campania nell'elencare i principali motivi di illegittimità denunciati, sottolinea come la legge, consentendo una «devoluzione di competenze (...) così ampia ed incontrollata» arriva a «minare la stessa sovranità dello Stato e [a] rompere l'unità nazionale e l'eguaglianza dei cittadini

In effetti, alle critiche puntuali sopra evidenziate, se ne aggiungono altre che emergono da uno sguardo d'insieme delle varie disposizioni che compongono la legge in esame, prefigurando orizzonti preoccupanti.

Anzitutto, come ribadito nei paragrafi precedenti, non viene affrontato il tema della effettività delle misure previste; i LEP, ad esempio, vengono solo elencati, non vengono indicati dei fondi certi e sufficientemente solidi da poterne garantire il finanziamento. Se si parte dalla constatazione che, ad oggi, vi sono parti del territorio in cui il livello delle prestazioni è al di sotto della soglia dell'essenzialità, si prende coscienza di quanto siano gravi le distanze fra i territori e di come la situazione di partenza ci mostri una assoluta difformità nei livelli essenziali delle prestazioni. In questa condizione, prevedere espressamente l'invarianza di spesa significa cristallizzare le distanze, limitandosi a «fotografare le attuali disparità esistenti nel Paese»¹⁷².

Queste distanze si radicano nella differenza delle situazioni di partenza: «Dove mancano le condizioni affinché gli apparati pubblici preposti alle infrastrutture ed ai servizi alla persona possano offrire prestazioni ai cittadini, la classificazione di queste ultime con l'intento di fissare le soglie di uniforme erogazione a beneficio di chiunque appare, ormai, un esercizio accademico o di stile, che non ha alcun contatto o riferimento obiettivo con la situazione effettiva. E che, soprattutto, non garantisce l'eguaglianza»¹⁷³.

È la trascuratezza – o forse l'indifferenza – verso queste disegualianze che segna la natura fortemente divisiva della legge n. 86/2024, che non si manifesta «solo sul terreno politico tra maggioranza e opposizioni, ma anche e soprattutto a livello economico-sociale tra territori e cittadini»¹⁷⁴.

delle diverse aree del Paese» (*Autonomia differenziata, la regione Campania notifica il ricorso: "illegittimità costituzionale"*, in regione.campania.it). Per la Giunta regionale sarda la legge «Viola le prerogative delle Regioni a statuto speciale, in particolare della Sardegna, e non rispetta le procedure previste dallo Statuto speciale della Sardegna per il trasferimento di funzioni e risorse e rischia di accentuare i divari territoriali e violare i principi di solidarietà e uguaglianza» (*La Sardegna impugna la legge sull'autonomia: "È ingiusta". Anche la Toscana presenta ricorso*, in fanpage.it, 21 agosto 2024).

¹⁷² G. VIESTI, *Audizione*, cit., p. 7.

¹⁷³ C. BUZZACCHI, *Audizione Commissione Affari costituzionali del Senato*, cit., p. 10.

¹⁷⁴ M. VOLPI, *Audizione di fronte alla I Commissione Affari costituzionali*, Camera dei Deputati, cit., p. 6.

Anche se nelle relazioni che hanno accompagnato la presentazione del d.d.l. Calderoli quest'ultimo veniva presentato come mezzo per dare attuazione alla Costituzione, in realtà le disposizioni che lo compongono – nonostante le modifiche apportate – sembrano porsi in contrasto con norme e principi costituzionali, delineando, in generale, un tipo di regionalismo molto distante da quello prospettato in Costituzione.

Preliminarmente, si deve considerare che questo atto, una legge ordinaria, potenzialmente potrà travolgere l'attuale assetto dello Stato regionale, andando a modificare non solo il riparto di competenze, ma anche il rapporto fra Stato e Regioni e fra Regioni.

Inoltre, come emerge dalle criticità evidenziate, la mancanza di effettività delle misure perequative, la sostanziale non curanza dei territori in difficoltà che ne deriva, si traducono in una violazione di alcuni dei principi supremi della nostra Costituzione, come il principio della solidarietà economica e sociale previsto dall'art. 2 e quello di eguaglianza sancito dall'art. 3; si tratta di principi che travalicano i confini regionali e sul rispetto dei quali devono essere improntati i rapporti tra territori e tra cittadini (anzi, tra persone). Per gli stessi motivi, la normativa in esame si pone in contrasto anche con l'art. 5, perché non promuove la differenziazione tramite il trasferimento di alcune materie e delle relative risorse garantendo al contempo un'effettiva perequazione tra le regioni, ma fornisce gli strumenti per una «diversità estrema destinata a raggiungere livelli insostenibili per l'unità del Paese»¹⁷⁵.

Per comprendere quale sia il modello di regionalismo indicato dalla Costituzione occorre ricondurre l'interpretazione dell'art. 116, co. 3, Cost., al dettato costituzionale complessivo¹⁷⁶, partendo dall'esigenza indicata nell'art. 5 – ovvero, conciliare l'unità nazionale con la promozione delle autonomie territoriali – per poi coniugare il quadro che ne emerge alla luce dell'art. 2 e dell'art. 3 Cost.

Se si assume questo angolo visuale, si nota come la strada per l'autonomia differenziata aperta dal terzo comma dell'art. 116 abbia dei confini ben precisi. Ad esempio, seguendo questa via interpretativa, le richieste regionali di maggiori forme di autonomia dovrebbe riguardare un numero ristretto di materie (e non tutte quelle elencate dall'art.

¹⁷⁵ *Ivi*, p. 5.

¹⁷⁶ G. AZZARITI, *Presidenzialismo e autonomia differenziata: un'altra Costituzione*, in *Queste istituzioni*, n. 2/2022, p. 3.

116) e, soprattutto, dovrebbero essere supportate da una serie di analisi e di valutazioni di tipo economico, sociologico, politico in grado di dimostrare l'opportunità di dotare quella data amministrazione di quelle determinate prerogative, in modo da garantire necessità specifiche e promuovere le unicità.

Se si leggono insieme gli articoli 5, 3 e 2 della Costituzione emerge un quadro ben preciso.

Il primo articolo, tiene assieme il riconoscimento e la promozione delle autonomie con l'indivisibilità e l'unità della Repubblica; il secondo, come noto, prescrive l'uguaglianza ed il rispetto della dignità sociale di tutti i cittadini ed impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'uguaglianza; l'art. 2 infine riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo su tutto il territorio nazionale e collega questi ultimi agli inderogabili doveri di solidarietà politica economica e sociale.

Solo se interpretate alla luce del principio personalista (ex art. 2) e del principio di eguaglianza (ex art. 3), le "esigenze dell'autonomia e del decentramento" di cui all'art. 5 potranno essere «motore dal basso del permanente processo di unificazione nazionale» garantendo, da un lato, «i diritti inviolabili alla persona in quanto tale a prescindere dalla sua residenza; dall'altro, esigendo quei doveri di solidarietà politica, sociale ed economica che impongono di percepire ed esercitare la propria autonomia nella consapevolezza dell'interdipendenza che lega gli uni agli altri, un territorio agli altri»¹⁷⁷.

Bisogna tornare a riflettere sul modello di regionalismo che emerge dalla lettura sistematica della nostra Costituzione.

Come è stato da più parti evidenziato in dottrina, la nostra Costituzione esprime un chiaro *favor* verso il modello del regionalismo solidale o cooperativo: più in generale, guardando al dettato costituzionale, possiamo evidenziare come il modello del regionalismo competitivo sia un modello, difficilmente compatibile con l'impianto complessivo della Costituzione, nel quale il posto di spicco occupato dal principio solidaristico pone un freno agli eccessi della competizione.

Infatti, se l'art. 116, co. 3, Cost. va letto in sistematica armonia con le altre previsioni costituzionali, questo vuol dire che l'attuazione dell'autonomia differenziata non può contraddire il principio solidari-

¹⁷⁷ L. RONCHETTI, *Audizione informale, Commissione Affari costituzionali, A.C. n. 1665 (autonomia differenziata)*, 28 marzo 2024, p. 1.

stico e dunque compromettere il mantenimento dei legami solidaristici sia fra individui, sia fra livelli di governo. Da questo si rileva inequivocabilmente l'esclusione di un regionalismo competitivo, determinato dalla sola volontà di appropriazione delle funzioni e di più estesi poteri per alcune regioni rispetto alle altre senza avere prima assicurato una eguaglianza sostanziale tra di esse a garanzia della solidarietà territoriale. E, al contempo, emerge l'adozione di un modello solidale di regionalismo che vede nella concessione di maggiori forme e condizioni di autonomia un modo per promuovere, una volta eliminate le disegualianze di partenza, le differenze regionali nel rispetto della solidarietà territoriale e nel ripudio dei privilegi.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il contributo parte da una ricerca sui precedenti tentativi di attuazione dell'autonomia differenziata nel nostro ordinamento per soffermarsi sull'analisi della legge n. 86 del 2024 e dei suoi aspetti critici. In particolare, vengono evidenziati i contrasti fra gli articoli 5, 3 e 2 della Costituzione ed alcune disposizioni della normativa in esame, dai quali emerge una significativa distorsione del modello di regionalismo adottato dalla Costituzione.

EN

The paper starts from previous attempts to implement differentiated autonomy in Italy and then focuses on the analysis of Law no. 86 of 2024 and its critical aspects. In particular, the contrasts between Articles 5, 3, and 2 of the Constitution and certain provisions of Law no. 86 are highlighted, from which a significant distortion of the model of regionalism adopted by the Constitution emerges.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)