



Consiglio regionale della Calabria



L'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario

Studio specifico



Consiglio regionale della Calabria

Obiettivo specifico n. 2

“Realizzazione di uno studio specifico sul tema dell’autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario”

collegato all’obiettivo generale

“Valorizzare il ruolo del Consiglio regionale, rafforzando l’interlocuzione con le istituzioni europee, nazionali e anche locali, mediante azioni volte a migliorare e consolidare gli istituti di democrazia partecipativa nonché ad incrementare la qualità della produzione legislativa con la predisposizione di strumenti conoscitivi e di analisi giuridica e con interventi di supporto agli organi consiliari nell’esercizio delle loro funzioni”



Consiglio regionale della Calabria
Area Processo legislativo e Assistenza giuridica

Egregio Consigliere,

l'Area Processo legislativo e Assistenza giuridica, che mi pregio di dirigere, ha elaborato, per l'anno 2023, nell'ambito del ciclo della performance, quale output di un obiettivo specifico, la relazione sul tema dell'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario.

Il documento, che costituisce, per i suoi contenuti tecnico-giuridici, un valido strumento conoscitivo e di analisi giuridica a supporto degli organi consiliari nell'esercizio delle loro funzioni, si compone di due parti.

Una prima, descrittiva ed esplicativa del procedimento di riconoscimento delle forme e condizioni particolari di autonomia differenziata finalizzati sia alla comprensione della *ratio* e degli obiettivi dell'istituto dell'autonomia differenziata, sia all'illustrazione dei vari step procedurali.

La seconda, invece, dal taglio più attuale e pratico, analizza in primo luogo le iniziative promosse dalle singole Regioni a partire dal 2017, compresa la Regione Calabria, e si focalizza sulle recentissime iniziative del Governo.

Prosegue, poi, con la disamina del disegno di legge proposto dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e si conclude con l'analisi delle problematiche principali oggetto di dibattito istituzionale, politico e giuridico.

Lo studio, infine, si conclude con una raccolta documentale fruibile digitalmente esplicativa delle fonti legislative, giurisprudenziali, dottrinali, nonché una rassegna stampa sui titoli più significativi in materia.

Si allega, inoltre, un questionario di gradimento, che rappresenta un prezioso feedback per valutare la qualità dei contenuti e la loro efficacia espositiva.

Avv. Giovanni Fedele

INDICE

PARTE PRIMA	1
IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO PREVISTO NEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE ED IL RELATIVO ITER PROCEDURALE	1
1. Il regionalismo differenziato: cenni storici, aspetti e contenuti generali	2
2. La procedura delineata dall'art. 116 Cost.	6
2.1 La fase dell'iniziava della Regione interessata	9
2.2. La consultazione degli enti locali	11
2.3 L'Intesa tra lo Stato e la Regione.....	12
2.4. La legge approvata dalle Camere	15
2.5 Le risorse finanziarie necessarie all'autonomia differenziata.....	18
PARTE SECONDA	25
LE INIZIATIVE DELLE REGIONI A PARTIRE DAL 2017 E LE ATTUALI AZIONI DEL GOVERNO	25
1. Le prime iniziative da parte delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto e gli Accordi preliminari con il Governo	26
2. Le iniziative della Regione Calabria	33
2.1 Le iniziative relative al biennio 2018 – 2019.....	33
2.2 La posizione della Regione Calabria nell'attuale XII Legislatura	35
3. Il disegno di legge del Governo su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie	37
4. L'iter del disegno di legge in Parlamento	40
5. Le principali questioni oggetto di dibattito	42
5.1 La necessaria pregiudizialità dell'attuazione della legge sul c.d. federalismo fiscale	44
5.2 L'introduzione del c.d. "pareggio di bilancio" e i suoi riflessi sull'autonomia finanziaria	45
5.3 La finanza delle autonomie e l'eventuale finanziamento del regionalismo differenziato	47
Rassegna delle fonti legislative, giurisprudenziali e dottrinali	52

Fonti legislative di riferimento.....	52
Riferimenti giurisprudenziali.....	52
Dossier e documentazione.....	53
Dottrina.....	55
Rassegna stampa.....	60

PARTE PRIMA

IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO PREVISTO NEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE ED IL RELATIVO ITER PROCEDURALE

1. Il regionalismo differenziato: cenni storici, aspetti e contenuti generali

Il modello di regionalismo italiano, già dalla sua prima attuazione, delineava un assetto improntato all'uniformità regionale, in quella forma "italiana di regionalismo cooperativo", in cui le regioni, in virtù anche delle condizioni storiche del tempo, non riuscirono a rappresentare e governare le differenze, ma semplicemente cercarono un ruolo nella partecipazione allo sviluppo della collettività nazionale.

Questa uniformità produsse una debolezza delle istituzioni regionali, provocando un "appiattimento" delle regioni, le quali, al contrario manifestarono nel tempo profonde differenze territoriali, sociali ed economiche.

Già, nella seconda metà degli anni Novanta, maturò la convinzione che fosse necessario un intervento di riforma per migliorare il funzionamento delle Regioni; tale questione si inserì in un dibattito più ampio su una possibile modifica della seconda parte della Costituzione, il quale sfociò nell'istituzione, nel 1997, di una Commissione bicamerale.

Vennero approvate una serie di leggi, in particolare le leggi 15 marzo 1997, n. 59, 15 maggio 1997, n. 127 e 16 giugno 1998, n. 191, in parte di riforma e in parte di delega al Governo, nonché alcuni decreti legislativi, tra i quali il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Questo insieme di norme puntò ad un rafforzamento delle amministrazioni regionali e locali (Comuni, Province e comunità montane), trasferendo loro una serie di poteri e funzioni.

Nel complesso, tali leggi, definite "Leggi Bassanini" prendendo il nome dall'allora Ministro per la Funzione pubblica e per gli Affari regionali, vennero considerate una specie di riforma federale a Costituzione invariata, definizione impropria in quanto non realizzarono un modello federale *stricto sensu*, ma introdussero una serie di elementi innovativi capaci di andare oltre lo stesso dettato costituzionale. Venne, inoltre, introdotto il c.d. principio di sussidiarietà, "con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime.

In seguito, si è proceduto alla revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione con l'approvazione dapprima della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 e, in seguito, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

In particolare, con la legge costituzionale n. 1/1999 fu essenzialmente rafforzata l'autonomia statutaria delle regioni a statuto ordinario, sia dal punto di vista formale che dal punto di vista sostanziale; venne infatti stralciato il limite dell'armonia degli statuti delle regioni ordinarie con le leggi della Repubblica e mantenuto soltanto quello dell'armonia con la Costituzione.

Con la legge costituzionale n. 3/2001, invece, venne anzitutto novellato l'articolo 114, primo comma, della Costituzione, ai sensi del quale, secondo quanto previsto dalla riforma del 2001, "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". L'idea che il nuovo art. 114, comma primo, Cost., volle trasmettere è quello di "una statualità che nasce dal basso", ossia dal livello di governo territorialmente più vicino ai cittadini, ossia il Comune, e che progressivamente si sviluppava verso l'alto, fino ad abbracciare il concetto di Stato.

Dal nuovo testo del Titolo V scomparve formalmente il concetto di "interesse nazionale", mentre con l'articolo 119 Cost. furono modificate le norme costituzionali in tema di autonomia finanziaria di entrata e di spesa riguardanti le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni. Le norme di più forte impatto furono gli articoli da 116 a 120, in quanto disegnarono i tratti fondamentali del nuovo regionalismo, riconoscendo un ruolo maggiore al già stanco assetto regionale ordinario, rimasto fagocitato dalla sua tardiva attuazione, dal difficile trasferimento delle risorse e delle competenze, dalle inefficienze di una burocrazia, restia ad amministrare ponendosi al centro dei rapporti stato-enti locali.

Per quanto concerne, invece, la potestà legislativa, la legge costituzionale n. 3/2001 ha riformulato l'art. 117 Cost., introducendo importanti novità sia sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni, sia sul piano dei limiti imposti alla potestà legislativa. Nel nuovo art. 117 Cost. viene rovesciata, nel campo del riparto di competenze tra Stato e regioni ordinarie, l'impostazione precedente, secondo la quale le Regioni potevano legiferare soltanto nelle materie ivi espressamente elencate; infatti, il nuovo art. 117 Cost. è composto da un primo elenco, non eccessivamente ampio, di

competenze riservate allo Stato (art. 117, comma secondo, Cost.) e da un secondo elenco, più lungo rispetto al primo, di materie affidate alla potestà concorrente (art. 117, comma terzo, Cost.) ed enuncia, infine, nel terzo comma, il principio secondo il quale le Regioni detengono la potestà legislativa in tutte le materie non espressamente riservate allo Stato.

Uno degli elementi più innovativi della legge costituzionale n. 3/2001 riguarda senz'altro il riconoscimento della possibilità, per le regioni ordinarie, di accedere a condizioni differenziate di autonomia.

Tra le novità, introdotte dalla riforma costituzionale del Titolo V, in materia di regionalismo, vi è l'art. 116 Cost.: mentre la precedente versione si limitava ad affermare che alle cinque regioni definite "a statuto speciale" "sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali", la nuova formulazione, composta di tre commi, dopo aver confermato il modello delle autonomie speciali fondate su statuti adottati con legge costituzionale (comma 2), disciplina, al terzo comma, la possibilità di attribuire, a determinate condizioni e con una specifica procedura, "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia...ad altre regioni".

L'art. 116, comma terzo, Cost., contiene la c.d. "clausola di asimmetria" in quanto dispone che "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

Inoltre, la l. n. 42/2009 sul c.d. federalismo fiscale ed i successivi decreti delegati consolidano il già avviato percorso autonomistico.

Al fine di realizzare un federalismo equo, il d.lgs. n. 216/2010 introduce il criterio dei costi standard per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, c. 2,

lett. m) Cost. Tutta l'impalcatura federalista crolla per la crisi economica del 2008, con i conseguenti tagli lineari della spesa, che colpiscono soprattutto Regioni ed enti locali.

La riforma del regionalismo italiano del 2001 si riteneva, fosse diretta a garantire maggiore efficienza di governo e migliore gestione delle risorse, contribuendo così allo sviluppo della società italiana nel suo complesso.

Tuttavia, la recente e grave situazione pandemica ha rallentato il dibattito politico sul regionalismo differenziato; inoltre, il cambiamento delle politiche europee ha sollecitato nuove riflessioni sulla coesione tra differenti territori, che inevitabilmente hanno influenzato anche i rapporti istituzionali nei singoli Stati nazionali.

Tra l'altro, tenendo conto delle indicazioni europee, il PNRR italiano individua nella riduzione del divario di cittadinanza una delle tre priorità trasversali alle sei Missioni del Piano. L'esigenza di garantire la coesione sociale, economica e territoriale, ai sensi degli artt. 174 e 175 TFUE, richiede nuove politiche di perequazione tra territori.

È indubbio, infatti, che il PNRR, in un rinnovato spirito di coesione prospettato a livello europeo, proponeva la questione meridionale come questione nazionale.

2. La procedura delineata dall'art. 116 Cost.

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario (c.d. "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico", in quanto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre), ferme restando le particolari forme di cui godono le Regioni a statuto speciale (art. 116, primo comma).

Il testo del terzo comma dell'articolo 116 recita: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119".

Protagoniste della procedura sono le Regioni di ius comune che possono richiedere ed ottenere dallo Stato il riconoscimento di un limitato numero di competenze legislative ed amministrative.

La procedura delineata dall'articolo 116, comma terzo, Cost. pertanto, si articola nelle seguenti fasi:

1. fase dell'iniziativa, che è promossa dalla stessa Regione interessata;
2. fase della consultazione degli enti locali;
3. fase dell'intesa fra Stato e Regione interessata;
4. fase di approvazione della legge statale che, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 Cost., attribuisce alla Regione richiedente le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in conformità a quanto stabilito dal primo periodo dell'articolo 116, comma terzo, Cost.

Dall'introduzione di tali disposizioni in Costituzione, avvenuta con la riforma del Titolo V prevista dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, il procedimento previsto per l'attribuzione di autonomia differenziata non ha mai trovato completa attuazione.

Successivamente, con la legge di stabilità per il 2014, il Parlamento ha approvato alcune disposizioni di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost., relative alla fase iniziale del procedimento per il riconoscimento di forme di maggiore autonomia alle Regioni a statuto ordinario.

In particolare, la legge ha previsto un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa (art. 1, comma 571, legge 147/2013). Il termine decorre dalla data del ricevimento delle iniziative e l'obbligo di attivazione si traduce nel dare seguito all'impulso conseguente all'iniziativa regionale finalizzata all'intesa. Tali disposizioni si collocano quindi "a monte" del procedimento delineato dall'art. 116, terzo comma della Costituzione, ferma restando, a tal fine, la fonte ivi prevista, costituita da una legge rinforzata, il cui contenuto è determinato in base ad un'intesa tra Regione e Stato e al parere degli enti locali interessati, approvata a maggioranza assoluta dalle Camere.

Attraverso la riforma del Titolo V, modificativa dell'art.116, il principio di specialità ha subito "un'ulteriore mutazione", poiché l'autonomia ordinaria "diventa differenziabile asimmetricamente"; infatti è possibile consentire, alle Regioni che ne facciano richiesta e che definiscano un'intesa con lo Stato, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Questo è realizzabile alla luce del nuovo articolo 116, terzo comma, "vero e proprio propulsore del nuovo regionalismo differenziato e asimmetrico".

Pertanto, si può ritenere che questo nuovo tipo di regionalismo sia una sorta di *tertium genus* rispetto alla categoria delle Regioni ordinarie e di quelle speciali. Infatti, le Regioni ordinarie che intendano usufruire della procedura di cui all'art. 116, terzo comma, non acquistano lo status di Regioni speciali, poiché queste ultime sono solo quelle previste dall'art. 116, primo comma, e devono la loro specialità allo Statuto speciale, fonte di rango costituzionale.

Per quanto concerne le cause che possono giustificare una autonomia asimmetrica, esse si possono ricondurre, in primo luogo, ad una molteplicità di elementi di natura sociale, giuridica, economica e politica "che hanno una base nella storia dei propri territori, ma permangono nell'attualità e, a causa della loro vitalità, si proiettano nel

futuro". E, il regionalismo differenziato può garantire "una visione innovativa dell'eguaglianza, intesa come riconoscimento che possono esistere bisogni particolari e che, quindi, vanno rispettate le differenze in modo da conseguire obiettivi unitari".

Le materie su cui sono attivabili le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" sono individuate dallo stesso comma terzo dell'art. 116, Cost.

Si tratta, in primo luogo, di tutte le materie di potestà legislativa concorrente Stato - Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.), In secondo luogo, delle seguenti materie di potestà legislativa esclusiva statale:

- organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.);
- norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lett. n), Cost.);
- tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.).

Per queste ultime materie in dottrina si è escluso che la differenziazione possa riguardarle nella loro interezza. Nell'ipotesi di diversa interpretazione, risulterebbe l'impossibilità per il legislatore nazionale di garantire principi di eguaglianza, di trattamento in tema di norme generali sull'istruzione (art. 117, comma secondo, lettera n), Cost.) e condizioni di parità di tutela di beni quali l'ambiente e l'ecosistema, ai quali è difficile assegnare una rilevanza ristretta ad ambiti regionali.

Pertanto, nelle materie "tutela dell'ambiente" e "tutela dei beni culturali" è stato, osservato che l'intervento legislativo regionale era già stato ampiamente ammesso dalla giurisprudenza costituzionale. Inoltre, la dottrina ha evidenziato che l'istituto della differenziazione "non postula" necessariamente il transito da una tipologia all'altra di competenze legislative (da concorrente ad esclusiva, oppure il transito dell'esclusiva dalla potestà statale a quella regionale) potendo anche concretizzarsi in "ritagli" o "scorpori" di ambiti di materia.

Tuttavia, una compiuta e stabile attuazione del disegno costituzionale non è ancora avvenuta. Infatti, a distanza di quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore, mancano ancora alcune leggi importanti, a cominciare dai provvedimenti attuativi dell'art. 118 Cost. (comprensivi della revisione del testo unico sull'ordinamento degli enti locali,

anteriore al 2001) e quelli, correlativi, di riforma dell'amministrazione periferica dello Stato che dovrebbero caratterizzarsi per snellimenti, razionalizzazione e semplificazione.

Inoltre, non sono stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni in ambiti ulteriori rispetto a quello della sanità, fondamentale presidio contro intollerabili diseguaglianze, nonché i c.d. fabbisogni standard che sono l'indispensabile riferimento per stabilire l'ammontare assoluto delle risorse da attribuire alle Regioni, per ripartire l'impatto finanziario di variazioni dei fabbisogni di spesa, derivanti dall'evoluzione di variabili demografiche ed economiche, fra le Regioni con autonomia differenziata e il resto della comunità nazionale.

La completa attuazione della l. 42/2009 e, in particolare, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, appare indispensabile «per una costruzione virtuosa e non conflittuale del regionalismo differenziato, consentendo di assegnare le risorse aggiuntive correlate alle nuove funzioni e ai nuovi compiti trasferiti alle Regioni destinatarie di forme particolari di autonomia ex art. 116, sulla base non di arbitrarie stime, ma di una analisi rigorosa dei fabbisogni standard e dei costi standard relativi ai medesimi compiti e funzioni». Diversamente, infatti, «tutto l'impianto del federalismo fiscale, e quindi anche l'attuazione del regionalismo differenziato, viene privato di un elemento essenziale».

2.1 La fase dell'iniziativa della Regione interessata

Il punto di partenza per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia ad una Regione è l'iniziativa da parte della Regione interessata.

Infatti, la Regione interessata è l'unico soggetto titolato ad avviare il procedimento per il regionalismo differenziato. Tale fase può eventualmente essere preceduta da un referendum consultivo per acquisire l'orientamento dei cittadini in merito all'attivazione della procedura. L'organo competente è stabilito dalla Regione interessata, nell'ambito della propria autonomia statutaria e della propria potestà legislativa.

Con riferimento alle Regioni che hanno promosso il procedimento (Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto), la competenza è individuata in capo ai Consigli regionali. Infatti, nel caso dell'Emilia-Romagna, l'Assemblea legislativa ha adottato atti di indirizzo, che hanno impegnato il Presidente della Regione ad avviare il negoziato con il Governo in determinati ambiti materiali. Nel caso della Lombardia, la competenza a deliberare in merito all'iniziativa spetta al Consiglio regionale (art.14, comma 3, lett. g), dello Statuto). Nel caso del Veneto, la legge (n.15 del 2014, art.2, comma 2) demanda l'attivazione dell'iniziativa all'approvazione da parte del Consiglio di un progetto di legge statale recante percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione.

Sulla natura giuridica della iniziativa, si sono formati due diversi indirizzi. Da un lato, alcuni autori hanno ritenuto che il termine iniziativa sia da intendersi in senso tecnico e cioè come iniziativa legislativa. Secondo tale indirizzo, la disposizione costituzionale disciplinerebbe un'ipotesi di iniziativa legislativa riservata, in forza della quale, dopo il raggiungimento dell'intesa, spetterebbe al Consiglio regionale il compito di proporre al Parlamento, esercitando la competenza di cui all'art. 121, comma 2, della Costituzione, la legge di attuazione da approvarsi a maggioranza assoluta dei componenti. A sostegno di tale tesi vi è l'osservazione che la Costituzione, ogniqualvolta utilizza il termine "iniziativa", lo fa proprio per intendere l'iniziativa legislativa in senso tecnico. Sul versante opposto, si colloca invece chi sostiene che la locuzione sia utilizzata in senso atecnico, al fine di intendere un qualsiasi atto di impulso politico, con il quale la Regione "notifichi" al Governo la propria intenzione di dare avvio al procedimento di cui all'art. 116, comma 3. Nell'ambito delle recenti iniziative regionali, sembrerebbe si sia privilegiato il secondo dei due orientamenti prospettati. Al riguardo, infatti, seppure con modalità differenti, tutte e tre le Regioni coinvolte hanno dato formale avvio al procedimento mediante una mera "notifica" al Governo dell'intenzione di chiedere l'attivazione della clausola di differenziazione di cui all'art. 116, co. 3, Cost.

2.2. La consultazione degli enti locali

L'ultimo comma dell'art. 116 Cost. consente alle Regioni ordinarie di ampliare il proprio ambito di autonomia, prevedendo che "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali (*omissis*)".

La disposizione costituzionale non specifica quali debbano essere gli enti locali da coinvolgere. Nel silenzio della norma, un ruolo chiave dovrebbe essere svolto dal Consiglio delle autonomie locali-CAL (almeno laddove istituito), che l'art.123, ultimo comma, della Costituzione definisce "organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali". Nulla, tuttavia, sembra impedire alla Regione di poter eventualmente consultare singolarmente gli enti locali ovvero le rispettive associazioni di rappresentanza a livello regionale (ANCI e UPI). In ordine alla natura del parere, si ritiene che lo stesso non sia vincolante, sempre che la Regione, nell'ambito della propria autonomia, non ritenga di disporre diversamente. Tuttavia, il parere è obbligatorio e il mancato coinvolgimento degli enti locali pregiudicherebbe la legittimità dell'intero procedimento. In relazione alla fase in cui deve intervenire, la disposizione costituzionale lascia ampio margine di discrezionalità alla Regione, fermo restando che la *ratio* della norma dovrebbe escludere che la consultazione possa svolgersi in un momento successivo alla sottoscrizione dell'intesa, quando non è più possibile incidere sul suo contenuto. Stando alla lettera della disposizione costituzionale, il coinvolgimento degli enti locali sembrerebbe dover precedere la formulazione della proposta. Parrebbe tuttavia ammissibile il loro coinvolgimento anche in una fase più avanzata della procedura, purché non oltre la definizione dell'intesa e la sua sottoscrizione.

2.3 L'Intesa tra lo Stato e la Regione

L'art. 116, comma 3, subordina, all'approvazione da parte delle Camere di una legge predisposta "*sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*", il riconoscimento alle Regioni a statuto ordinario di forme e condizioni particolari di autonomia.

Com'è noto, la disposizione costituzionale, nella sua essenzialità ed in mancanza di una legge di attuazione (da una parte della dottrina, tuttavia, non ritenuta necessaria), ha posto diversi dubbi interpretativi.

In prima battuta, si è tentato di individuare altri procedimenti già normativamente regolamentati ed applicati, che presentassero analogie con quello descritto dall'art. 116 Cost. ed ai quali potersi ispirare in sede di attuazione del regionalismo differenziato.

Al riguardo, il diritto parlamentare consente di fare riferimento a tre modelli: quello previsto dall'art. 8 Cost. per l'approvazione delle intese con i culti acattolici; quello dell'art. 80 Cost. relativo all'approvazione delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali; infine, quello descritto dall'art. 123 Cost., nel suo testo originario anteriore alla riforma attuata con legge cost. n. 1/1999, che prevedeva l'approvazione degli statuti delle Regioni ordinarie da parte delle Camere. Proprio quest'ultimo procedimento è l'unico ad essere disciplinato in modo specifico dai regolamenti parlamentari, con disposizioni che non sono mai state abrogate nonostante l'approvazione parlamentare degli Statuti regionali sia stata soppressa con la riforma sopra indicata. L'approvazione delle leggi di revisione dei Patti lateranensi di cui all'art. 7 Cost., invece, presenta aspetti comuni con le prime due ipotesi suddette.

Al di là degli spunti offerti da questi procedimenti almeno in parte analoghi, perché tutti comprensivi di una base pattizia e, dunque, di un "accordo" fra le parti interessate, è indubbio che, secondo la Costituzione, la conclusione della procedura di differenziazione richiede una legge del Parlamento, la sua approvazione a maggioranza assoluta, e che ciò avvenga sulla base di un'intesa con la Regione interessata.

In relazione, quindi, alle modalità di raggiungimento dell'intesa e ai suoi contenuti, una prima questione ha riguardato l'individuazione degli organi deputati a concludere l'Intesa in nome, rispettivamente, dello Stato e della Regione.

Due le tesi che si sono contrapposte e che assegnano la competenza in argomento all'organo esecutivo o, viceversa, a quello legislativo.

La risoluzione di questa problematica è poi strettamente connessa ad un'altra, laddove ci si è chiesti se l'Intesa fra lo Stato e la Regione debba essere necessariamente precedente oppure possa intervenire nel corso dell'iter legislativo di approvazione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia.

Per quanto riguarda il primo punto, se le trattative per raggiungere l'Intesa potessero essere svolte e definite dagli organi legislativi di Stato e Regione (Parlamento e Consigli regionali), si assicurerebbe quella centralità del Parlamento nel procedimento di attuazione dell'autonomia differenziata, da molti richiesta a garanzia degli equilibri costituzionali.

Tuttavia, l'orientamento prevalente in dottrina, confermato anche da quanto avvenuto con gli Accordi del 2018, identifica nell'Esecutivo, e dunque nel Governo, l'organo deputato a portare avanti le trattative con la singola Regione ed a raggiungere la necessaria intesa. Ciò per diversi ordini di ragione:

- prima di tutto, di carattere normativo, in quanto la legge di stabilità del 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147), prevede, al comma 571, che sia il Governo ad attivarsi sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa di cui all'art. 116, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento;

- in secondo luogo, in via analogica, posto che sono i rappresentanti del Governo a stipulare le intese con le confessioni acattoliche a norma dell'art. 8 Cost., a sottoscrivere i trattati internazionali successivamente ratificati con legge secondo l'art. 80 Cost. ed a concludere accordi con la Chiesa cattolica per la modifica dei Patti lateranensi, ai sensi dell'art. 7 Cost.;

- ancora, in un'ottica di semplificazione, considerato che potrebbe risultare molto difficile e complicato, allungando eccessivamente i tempi, affidare il compito di portare avanti le consultazioni ad un organo collegiale come il Parlamento.

Ciò posto, per quello che concerne, invece, i “tempi” entro cui collocare l'intesa, due sono state le opzioni principali individuate dalla dottrina, entrambe strettamente intrecciate al ruolo che si intende riconoscere al Parlamento.

Una prima interpretazione, partendo dal riferimento normativo dell' “intesa” tra lo Stato e la Regione (che deve essere “alla base” della legge) e al carattere pattizio del relativo procedimento, ritiene che l'intesa non possa che preesistere al procedimento legislativo di approvazione da parte del Parlamento, dovendo, di conseguenza, essere previamente negoziata fra gli esecutivi di livello statale e regionale e confluire in un disegno di legge di iniziativa del Governo di contenuto conforme al testo concordato. Da qui, l'impossibilità per il Parlamento di emendare il disegno di legge, ma solo di approvarlo o respingerlo.

Ad opposte conclusioni, invece, conduce la tesi interpretativa che, valorizzando l'iniziativa della Regione menzionata dall'art. 116, assegna a quest'ultima, una volta raggiunta l'intesa con lo Stato, il compito di tradurla per intero nel disegno di legge da proporre al Parlamento, al quale sarebbe così consentito di emendare il testo.

Nel caso di modifiche parlamentari, il procedimento legislativo andrebbe sospeso al fine di acquisire l'intesa con la Regione sulle modifiche apportate, prevedendo una specie di “navetta” tra le Camere e i Consigli regionali attraverso l'opportuno aggiornamento dei regolamenti. In tal modo, dunque, il Parlamento sarebbe posto in condizione di esercitare pienamente il suo ruolo.

Da ultimo, passando ai contenuti dell'intesa, essa può avere un oggetto multiplo e quindi essere idonea a regolamentare materie diverse, eventualmente anche non connesse fra loro, ovvero può operare solo nella singola specifica materia sulla quale la Regione richiede ulteriore autonomia. Anche se, in via prudenziale, sarebbe preferibile concludere intese materia per materia, soprattutto per consentire al Parlamento una valutazione approfondita di ciascuna. Va precisato, che gli Accordi raggiunti nel 2018 sono configurabili come intese relative a tutte le materie devolvibili.

Il disegno di legge Calderoli, approvato dal Consiglio dei ministri nel febbraio 2023 ed attualmente in discussione al Senato, ha operato delle scelte su alcune delle questioni prospettate dalla dottrina.

Il testo in esame, i cui contenuti si esamineranno compiutamente nella parte Seconda, basandosi sulla natura “pattizia” dell’autonomia differenziata, tenta di tutelare il ruolo del Parlamento prevedendo una partecipazione delle Camere nel procedimento di formazione delle intese in una fase per così dire “antecedente” all’iter legislativo vero e proprio. Tutto ciò, attraverso lo strumento dell’adozione di atti di indirizzo sullo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e Regione, ai quali si affiancano i pareri espressi dalla Conferenza unificata.

2.4. La legge approvata dalle Camere

Per quanto riguarda la vera e propria legge di differenziazione, uno dei dati più importanti dai quali partire è la previsione in Costituzione della maggioranza assoluta richiesta per la sua approvazione.

Si è osservato come la fissazione a livello costituzionale di una maggioranza qualificata sia sintomatica del ruolo che il legislatore ha inteso riconoscere al Parlamento nell’ambito del procedimento di approvazione delle forme e condizioni particolari di autonomia, nonostante la sua base pattizia.

Infatti, esigere per l’approvazione una maggioranza ampia (qual è la maggioranza assoluta dei componenti), significa voler assicurare la massima condivisione nei confronti di una legge, tra le cui conseguenze rientra senza dubbio quella di realizzare, per un tempo considerevole, un trasferimento delle competenze legislative (oltre che amministrative) così come costituzionalmente ripartite fra Stato e Regioni.

Sulla base di questa premessa, dunque, molti studiosi sostengono che, non essendo nel testo costituzionale espressamente prevista l’inemendabilità del disegno di legge di approvazione dell’intesa, debba in ogni modo essere garantito il potere delle Camere di apportare modifiche nel corso del suo esame.

La previsione della maggioranza assoluta avrebbe poi alcune conseguenze anche dal punto di vista strettamente procedurale. Da essa, infatti, discenderebbe:

- il necessario ricorso al procedimento di approvazione ordinario, con la Commissione competente in sede referente, e con esclusione della sede deliberante e di quella redigente (una c.d. riserva di assemblea);
- l'impossibilità per il Governo di porre la questione di fiducia sulla legge di differenziazione, essendo la prima soggetta alla regola generale dell'adozione a maggioranza semplice. In realtà, questa asserzione, che si basa sull'assunto per cui le decisioni a maggioranza qualificata dovrebbero essere condivise al di là della maggioranza politica di turno, non rientrando di norma nell'attuazione del programma di governo, non è unanimemente condivisa, considerato che i regolamenti parlamentari non contengono una disposizione espressa in merito.

Facendo più specifico riferimento, invece, alle caratteristiche intrinseche della legge di differenziazione, in dottrina si è concordi nell'affermare che la "legge" menzionata dall'art. 116, comma 3, Cost, è da intendere come legge in senso formale: le ulteriori forme e condizioni di autonomia, dunque, non possono essere attribuite attraverso l'adozione né di decreti legislativi né di decreti-legge.

In secondo luogo, la legge di differenziazione è stata qualificata, a seguito della base pattizia del suo iter e della maggioranza qualificata richiesta, come fonte atipica e rinforzata.

In particolare, la sua natura rinforzata si esplica in senso attivo e in senso passivo: dal punto di vista attivo, la sua forza si manifesta nella possibilità di derogare al riparto di competenze tra Stato e Regioni, così come delineato dalla Costituzione. Dal punto di vista passivo, consiste nell'idoneità a resistere all'abrogazione da parte di leggi ordinarie intervenute successivamente. In virtù del principio del c.d. «parallelismo delle forme», il procedimento di cui all'art. 116, 3° comma, dovrebbe essere utilizzato anche per ogni futura modificazione dell'intesa, mentre un'eventuale abrogazione o modifica della legge di differenziazione da parte di una legge ordinaria successiva (non preceduta da intesa né approvata a maggioranza assoluta) dovrebbe ritenersi costituzionalmente illegittima.

Queste caratteristiche hanno stimolato l'opportunità di stabilire, nell'ambito dell'intesa, il termine di durata della stessa, onde evitare che possa produrre effetti temporalmente illimitati. In proposito, il disegno di legge Calderoli ha previsto, all'art. 7, che l'intesa debba indicare la propria durata, comunque non superiore a dieci anni.

Come già esposto nel precedente paragrafo, la natura ed il contenuto della legge di differenziazione sono strettamente connessi alla questione dei poteri esercitabili dalle Camere nell'iter di approvazione, ovvero all'emendabilità o meno dell'intesa.

Riassumendo, le due principali interpretazioni emerse in dottrina considerano la legge rinforzata l'una come legge meramente formale, di sola approvazione o rigetto, l'altra, al contrario, come legge avente contenuto sostanziale. Secondo la prima tesi, la legge non potrebbe modificare il contenuto dell'intesa, ma dovrebbe solo approvarla e costituire l'involucro formale che la contiene: in questo caso, la fonte vera e propria della differenziazione sarebbe non la legge, ma l'intesa definita dagli esecutivi di Stato e Regione.

Secondo l'altra tesi, invece, l'intesa dovrebbe essere tradotta in disposizioni normative attraverso la legge approvata in Parlamento, la quale avrebbe natura sostanziale, rappresentando la sola fonte normativa attributiva dell'autonomia differenziata. Difatti, l'intesa, da sola, non sarebbe in grado di attribuire direttamente forme differenziate di autonomia, non essendo una fonte del diritto, ma un atto negoziato. La legge di differenziazione sarebbe così il risultato condiviso degli accordi conclusi tra gli esecutivi e del contributo fornito in sede di esame dalle Camere.

A completamento della procedura di approvazione, occorre menzionare, infine, la possibilità da parte del Presidente della Repubblica di rinviare alle Camere, ai sensi dell'art. 74 Cost., la legge approvata sulla base di intesa tra Stato e Regione, per chiedere una nuova deliberazione.

Il controllo operato dal Presidente, ai sensi della norma suindicata, è sia formale che sostanziale, meno tecnico e più generale rispetto al controllo di legittimità operato successivamente e in via eventuale dalla Corte costituzionale.

In seguito al rinvio del Capo dello Stato, quindi, gli esecutivi nazionale e regionale potrebbero essere disposti a rivedere i contenuti dell'intesa onde evitare che il

Parlamento, seguendo le perplessità manifestate dal Presidente con messaggio motivato, finisca per non approvare il disegno di legge.

Va da sé, che il messaggio presidenziale di cui all'art. 74 Cost. intende stimolare non soltanto una rinnovata approvazione della medesima proposta di legge, ma comportare altresì una rivalutazione, più o meno ampia, dei contenuti della stessa da parte del Parlamento.

Considerata l'incidenza della legge *de qua* sul riparto di competenze statali e regionali, l'ulteriore controllo ed il rinvio effettuato dal Capo dello Stato, proprio in quanto rappresentante e custode dell'unità nazionale, si configura come ammissibile ed utile in un'ottica di garanzia e tutela dei diritti e delle libertà costituzionalmente riconosciuti.

2.5 Le risorse finanziarie necessarie all'autonomia differenziata

La condizione preliminare per una corretta e ordinata attribuzione alle Regioni dell'autonomia differenziata consiste nella predeterminazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) dovuti a tutti i cittadini, ed in specie di quelle “concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

Tale tematica è posta in relazione al sistema di finanziamento regionale atteso che la loro previa fissazione nel disegno di legge Calderoli viene premessa ai processi di devoluzione ex art. 116, comma 3, della Cost. quale condizione necessaria alla quantificazione delle ulteriori risorse da riconoscere alle Regioni differenziate.

Il significato, la portata, e i contenuti relativi alla nozione di livello essenziale, devono essere preliminarmente contestualizzate e declinate nel quadro costituzionale dell'autonomia legislativa e finanziaria riconosciuta alle singole Regioni e nei correlati principi fondamentali sintetizzati nell'art. 5 Cost.:

- da un lato, il principio di differenziazione, sancito esplicitamente nella distribuzione delle funzioni amministrative ed insito nel riconoscimento della potestà legislativa regionale;

- dall'altro, gli obiettivi di unità giuridica ed economica e gli strumenti predisposti dalla Costituzione per garantirne o, quanto meno, favorirne il raggiungimento, a partire dal superamento delle disuguaglianze sociali e territoriali.

Infatti, nella riformulazione dell'art. 117 Cost. vengono approfondite sul terreno legislativo e nella dimensione pluralista, le esigenze di autonomia e decentramento di cui all'art. 5 della Cost., pur nel rispetto dell'unità nazionale e della necessità di evitare discriminazioni nel godimento dei diritti.

In tal senso, i livelli essenziali delle prestazioni assolvono alla funzione di limite stringente all'autonomia regionale chiamata a dover assicurare le prestazioni che il legislatore ha individuato quale misura da garantire su tutto il territorio nazionale, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

La determinazione dei Lep, pertanto, è un'attribuzione esclusiva a favore dello Stato e come tale inserita nell'elencazione delle materie di cui all'articolo art. 117, comma 2, lett. m) Cost.

Trattasi di una competenza ad ampio raggio di azione, idonea ad investire trasversalmente tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, nonostante l'articolazione fortemente regionalizzata della Repubblica.

In merito, si segnala che la Corte costituzionale¹ ha stigmatizzato l'ingiustificato ritardo dello Stato riguardo alla definizione dei LEP in quanto gli stessi indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché "il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti". In tale ottica i LEP si configurano quale strumento tecnico-amministrativo funzionale all'allocazione delle risorse regionali da parte dello Stato rappresentando un elemento essenziale in ordine allo svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Autonomie territoriali nonché di riduzione del contenzioso in tale ambito.

Accanto al riconoscimento dei diritti in Costituzione nel loro minimo garantito, si colloca la tutela effettiva nella misura superiore stabilita dalla legge dello Stato che deve essere esigibile e fatta valere nei confronti di tutti i livelli di governo e, in caso

¹ Sentenza Corte costituzionale 6 ottobre 2021, n. 220, punto 5.1 del Considerato in diritto

di inattività, di fronte agli organi giurisdizionali. In tale prospettiva si colloca la previsione di cui all'art. 120, comma 2 Cost. che completando la formulazione dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., identifica nella “*tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali*” la prima condizione costitutiva dell’“unità giuridica ed economica” della Nazione, legittimando, quando siano necessari per l’effettiva implementazione dei LEP, interventi sostitutivi del Governo anche in ambiti di competenza regionale o locale.

La garanzia dell’effettiva esigibilità dei diritti civili e sociali implica nel processo di determinazione dei LEP e nella dimensione costituzionale dell’eguaglianza sostanziale che la stessa sia attuata non soltanto definendo il contenuto delle prestazioni essenziali ma individuando, altresì, standard quantitativi e qualitativi, obblighi informativi, requisiti strutturali e organizzativi.

Per la medesima ragione, la tematica dei LEP è generalmente posta in relazione al sistema di finanziamento regionale: la loro determinazione non può non comportare l’attribuzione (alle amministrazioni od enti competenti alla erogazione delle prestazioni e dei servizi) dei mezzi finanziari a tal fine necessari nel rispetto dei vincoli costituzionali ed europei di finanza pubblica (artt. 81 e 119 Cost.).

Sul tema, occorre richiamare il comma 4 dell’articolo 119 Cost. che, prescrive che le risorse assegnate alle Regioni e agli enti locali siano sufficienti al finanziamento integrale delle funzioni attribuite. Laddove le funzioni si traducano in prestazioni e servizi comunque incidenti sull’esercizio dei diritti civili e sociali, il finanziamento integrale deve essere tale quanto meno nei livelli essenziali delle prestazioni.

Le coordinate relative alla procedura di determinazione dei LEP si rinvergono *in primis*, nella legge di bilancio 2023 (legge 197 del 2022) che ha delineato un procedimento per la loro approvazione in tempi ravvicinati, la cui individuazione è affidata ad una procedura amministrativa volta all’accertamento dei costi e dei fabbisogni standard a legislazione vigente, culminando nell’adozione di appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Dal tenore della disciplina *de qua*, emerge la considerazione dei LEP in termini di strumento di misurazione dei fabbisogni finanziari dei diversi territori regionali, sia di quelli che continueranno

ad essere amministrati dallo Stato e sia di quelli che si sostituiranno allo Stato ai sensi dell'art. 116, comma 3 Cost.

Il disegno di legge Calderoli in merito alle risorse finanziarie da trasferire alle Regioni, opera un mero rinvio al processo di individuazione dei LEP o, nelle materie ove esse non ricorrano, ai costi storici.

Il finanziamento a "spesa storica" delle funzioni decentrate non rappresenta tuttavia una novità, realizzandosi anche nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) che rappresenta sia un potenziale banco di prova sia un importante punto di riferimento per l'autonomia differenziata. In primo luogo, nel SSN la definizione dei LEP, che nella fattispecie prendono il nome di livelli essenziali di assistenza (LEA), ha avuto luogo con un percorso lungo più di 20 anni (D.P.C.M. 29.11.2001) con alcune importanti revisioni come quella del 2017 (D.P.C.M. 12.1.2017).

I LEA sono stati definiti in modo accurato, delimitando il perimetro dei diritti dei cittadini attraverso l'identificazione di sei macro-principi fondamentali ben dettagliati, che vanno dalla dignità della persona, all'economicità nell'uso delle risorse, tenendo conto di dimensioni quali: il bisogno di salute, l'equità nell'accesso alle prestazioni, la qualità delle cure e l'appropriatezza rispetto alle esigenze cliniche della persona.

Gli elementi definatori utilizzati per i LEA si caratterizzano per due aspetti salienti:

- di segno positivo, perché, correttamente, la determinazione dei LEA non si è limitata all'elencazione delle prestazioni essenziali (DPCM 17 gennaio 2017), ma ha compreso anche la definizione di standard (D.M. 70/2015, per l'assistenza ospedaliera; D.M. 77/2022, per l'assistenza territoriale) e un articolato sistema di valutazione, monitoraggio ed intervento sostitutivo a garanzia della qualità delle prestazioni;

- di segno negativo, perché il procedimento finora adottato per determinare i LEA non è stato conforme al modello costituzionale. Di fatto, le risorse disponibili sono state ripartite tra le Regioni sulla base degli abitanti e della popolazione anziana; i LEA sono stati individuati *ex post*, e non sono stati oggetto di una valutazione preliminare dei livelli di prestazioni e servizi necessari per garantire a tutti il nucleo essenziale del diritto alla salute.

Inoltre, i controlli e l'intervento sostitutivo dello Stato sono stati previsti ed esercitati come controlli sulla spesa sanitaria (attraverso i commissariamenti) più che sulla qualità dei servizi e delle prestazioni (quindi sulla loro idoneità a assicurare i contenuti essenziali del diritto alla salute)².

Dunque, sul piano finanziario l'aspetto più significativo che si evince nel predetto disegno di legge riguarda i criteri di determinazione delle risorse da trasferire alle Regioni ad autonomia differenziata. Coerentemente con i principi generali della L. 42/2009 di attuazione del federalismo simmetrico, si prevede una distinzione fra le materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale e il resto delle materie previste dal terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione. Per le prime, il trasferimento è condizionato dalla determinazione dei LEP, la cui quantificazione dovrà essere basata su costi e fabbisogni standard. Per le seconde, attesa la mancanza di vincoli al trasferimento, i costi saranno determinati sulla base della spesa storica.

Nello specifico, riguardo alle risorse da assegnare alle Regioni che dovessero divenire titolari delle nuove competenze, se ne occupano, a diverso titolo, gli artt. 4, 5 e 8 della suddetta proposta. I tre articoli prevedono che:

- dalle intese tra lo Stato e le Regioni non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (art. 8, co. 1);
- alle Regioni che non sono parte dell'intesa non derivi pregiudizio economico alcuno dall'intesa stessa, dovendo essere garantiti sia l'invarianza finanziaria, sia i finanziamenti di natura, a vario titolo, perequativa previsti dall'art. 119, co. 3, 5 e 6 Cost. (art. 8, co. 3);
- ciascuna intesa tra lo Stato e le Regioni sia finanziata tramite "compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale" (art. 5, co. 2);
- dalla definizione dei Lep possa derivare la necessità di incrementare il finanziamento di alcuni diritti (art. 4, co. 1).

Rispetto alle precedenti elaborazioni relative alle pre-intese firmate sul finire della XVII Legislatura, si segnala l'abbandono dell'ipotesi di incremento delle entrate

² Occorre precisare che tale procedimento seguito ha trovato giustificazione in ragioni di urgenza: non si potevano ovviamente sospendere le decisioni sul finanziamento e la ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale in attesa della determinazione dei LEP.

fiscali che le Regioni intestatarie di un'intesa potrebbero trattenere sul proprio territorio.

Volendo trarre una sintesi del quadro appena tracciato, si evidenzia quanto segue:

- l'attività ricognitiva della Cabina di regia consentirà di entrare in possesso dei dati relativi agli ambiti materiali cui l'art. 116, comma 3 Cost. rinvia, al fine di scongiurare l'evenienza di non usufruire in maniera uniforme del livello essenziale delle prestazioni connesse ai diritti civili e sociali;
- il DDL Calderoli stabilisce che per le materie LEP il trasferimento di competenze conseguenti all'intesa potrà avvenire solo a seguito della determinazione dei LEP;
- il trasferimento non potrà essere disposto in tutti i casi in cui si rendano necessari interventi finanziari volti all'eliminazione delle sperequazioni;
- in virtù della clausola di invarianza finanziaria, delle maggiori spese connesse ai LEP sarà necessario farsi carico con altro provvedimento.

Nel percorso riformatore avviato con il D.D.L. emerge il tentativo di assicurare, contemperandoli, i principi dell'autonomia e del decentramento con quello della solidarietà: convergono, con tale visione, l'istituzione della Cabina di regia, la ricognizione del quadro normativo, l'individuazione delle materie e degli ambiti di materie riferibili ai LEP nonché l'estensione del monitoraggio alla spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato nel territorio di ogni Regione, per ciascuna propria funzione amministrativa.

Per quanto attiene all'individuazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni che vengono trasferite alle Regioni, gli stessi si rinvengono nell'art. 119 Cost. cui l'art. 116, comma 3, rinvia.

Le risorse necessarie devono essere ricavate necessariamente all'interno del bilancio dello Stato attraverso le compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali riferibili al territorio: in tal senso si muove l'art. 5, comma 2 del disegno Calderoli, contenente anche un riferimento all'art. 17 della legge n. 196/2009 sulla copertura delle spese in attuazione dell'art. 81 Cost. quale ulteriore garanzia per lo Stato e per le Regioni che non prendono parte al processo di differenziazione.

È evidente la complessità del meccanismo previsto, chiamato a tenere in equilibrio una pluralità di esigenze contrastanti che così possono sintetizzarsi:

- in primo luogo, occorre che i saldi generali non cambino rispetto a quelli attuali, né a livello complessivo, né per le singole Regioni che non sono parte di ciascuna intesa;
- in secondo luogo, ciascun finanziamento regionale, essendo basato sulla compartecipazione a uno o più tributi erariali riscossi sul territorio regionale e dovendo rispettare l'invarianza del saldo complessivo, deve tradursi in un corrispettivo definanziamento statale, peraltro differenziato tra Regione e Regione sulla base di quanto previsto dalle singole intese;
- in terzo luogo, il riferimento al gettito dei tributi erariali maturati sul territorio regionale lascia intendere che ciascuna Regione dovrà fare affidamento sulla (assai diversificata) capacità fiscale della propria popolazione;
- in quarto luogo, poiché la capacità fiscale per abitante è differente tra Regione e Regione, così come la dotazione materiale, ampiamente intesa, da cui dipendono lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, gli squilibri economici e sociali, l'effettivo esercizio dei diritti della persona e gli svantaggi dell'insularità, dovranno essere destinate cospicue risorse ai territori più svantaggiati;
- in quinto e ultimo luogo, occorrerà ridefinire gli equilibri interni alla finanza pubblica complessivamente considerata, aumentando le risorse destinate all'attuazione dei Lep, da compensarsi con la diminuzione di quelle al momento destinate ad altre spese.

PARTE SECONDA

LE INIZIATIVE DELLE REGIONI A PARTIRE DAL 2017 E LE ATTUALI AZIONI DEL GOVERNO

1. Le prime iniziative da parte delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto e gli Accordi preliminari con il Governo

Le prime iniziative per la richiesta di maggiore autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono state intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, nell'anno 2017. I primi accordi preliminari con il Governo sono stati sottoscritti nell'anno 2018 per poi avviare un negoziato con il Governo in merito all'ulteriore ampliamento delle istanze di autonomia che ha portato, nell'anno 2019, ad una nuova formulazione delle bozze di intesa.

A fronte dell'assenza di una normativa di attuazione della procedura delineata dalla Costituzione, le tre Regioni hanno attivato il percorso ex art.116, terzo comma con modalità diverse di seguito temporalmente esplicitate:

A) Le prime iniziative - Anno 2017

22 ottobre: Lombardia e Veneto hanno tenuto un referendum consultivo per una maggiore autonomia. In entrambe le regioni, il Sì ha registrato un largo consenso (95% in Lombardia e 98% in Veneto).

3 ottobre: l'Emilia-Romagna, senza ricorrere alla consultazione popolare, costituzionalmente non necessaria, si è attivata, su impulso del Presidente della Regione, con l'approvazione, da parte dell'Assemblea, di una risoluzione per l'avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'intesa con il Governo.

L'esame comparato dei documenti ufficiali del negoziato evidenzia i diversi modelli di regionalismo differenziato verso cui le tre Regioni aspiravano, potendosi rilevare diversificazioni nell'estensione delle richieste e, soprattutto, nella portata delle potenziali innovazioni sia sul sistema regionale che sul governo locale. Difatti, tanto le richieste dell'Emilia-Romagna, quanto quelle del Veneto e della Lombardia avevano ad oggetto competenze in materia di ordinamento locale.

Di seguito, quindi, si esaminano le iniziative per l'attribuzione alla Regioni *de quibus* di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione:

- **Risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 5321 del 3 ottobre 2017 della Regione Emilia-Romagna**, nella quale figurava espressamente la richiesta

di alcune «competenze complementari e accessorie» in materia di Coordinamento della finanza pubblica e governance istituzionale. In particolare, essa era dichiaratamente preordinata ad ottenere il riconoscimento della potestà regionale di procedere, d'intesa con le amministrazioni locali, anche ad una diversa allocazione di funzioni amministrative. Analoga formulazione viene riproposta negli atti successivi, e, segnatamente, nella risoluzione assembleare n. 7158 del 18 settembre 2018.

- **Risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 97 del 7 novembre 2017 della Regione Lombardia**, integralmente richiamata dalla successiva delibera consiliare n. 16 del 15 maggio 2018, in cui sono state formulate precise considerazioni in materia di «Rapporti con gli Enti locali e definizione del sistema istituzionale interno».

Nel testo, in particolare, si evince la strada che la Regione intende perseguire e segnatamente:

- l'attivazione di un contestuale tavolo di concertazione con il Sistema degli Enti e delle Autonomie locali per definire un piano di riordino territoriale, al fine di individuare il livello territoriale ottimale per allocare le competenze;
- favorire la completa attuazione dell'articolo 118 della Costituzione per assicurare un'efficiente collocazione dell'attività amministrativa vicina ai cittadini e alle imprese;
- il riconoscimento di competenze legislative e amministrative per la definizione del sistema istituzionale interno alla Lombardia e per l'allocazione di funzioni e competenze agli Enti locali;
- la possibilità di adottare idonei strumenti di intervento, in collaborazione con il Consiglio delle autonomie locali e nel rispetto della competenza statale sugli organi, sull'assetto istituzionale degli Enti locali, volti ad ottimizzare l'impiego delle risorse finanziarie;
- il concorso nella definizione delle modalità, dei criteri e dei termini di riparto dei contributi previsti per i Comuni che originano da fusione.

- Quanto, infine, alla Regione Veneto, si segnala che **nell'originario progetto di legge statale di iniziativa regionale n. 43 approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 15 novembre 2017, n. 155**, era dedicata, un'apposita sezione alle «Funzioni degli Enti locali nelle materie oggetto dell'intesa con lo Stato». In particolare, l'art. 65 prevedeva testualmente: «Nella legge di differenziazione sono fissati i criteri attuativi, anche di riparto delle risorse, per l'attribuzione diretta agli Enti locali delle funzioni amministrative ai sensi dell'articolo 118, primo e secondo comma della Costituzione e dell'articolo 11 dello Statuto del Veneto».

B) Le pre-intese - Anno 2018

28 febbraio: tutte e tre le Regioni siglavano con il Governo *pro-tempore* l'accordo preliminare in merito all'intesa di cui all' art. 116, terzo comma Cost., individuando i principi generali, la metodologia e un "primo" elenco di materie in vista della definizione complessiva.

Sebbene fosse contenuto un esplicito riferimento alla possibilità di estendere il negoziato, in un successivo momento, ad altre funzioni relative alle materie già individuate o a materie ulteriori, le pre-intese del 2018 erano connotate da una significativa limitazione dell'oggetto, in ragione della dichiarata volontà governativa di voler addivenire ad una sottoscrizione prima della fine della legislatura. Pertanto, le materie richiamate erano le seguenti: Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; Tutela della salute; Istruzione; Tutela del lavoro; Rapporti internazionali e con l'Unione europea.

Dal punto di vista strutturale, esse si componevano di due parti: una generale comune – sostanzialmente analoga – e una speciale, composta da un allegato per ogni materia oggetto dell'intesa, ove erano riportati i dettagli relativi al conferimento delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Era, altresì, allegato un Addendum relativo ai Rapporti internazionali e con l'Unione europea. Similmente a quanto rilevato per la parte generale, anche gli allegati differivano di poco fra loro, insistendo sulle medesime materie e

prevedendo l'attribuzione di funzioni – e risorse – molto simili . In particolare, per quanto riguarda le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle ulteriori forme di autonomia si è stabilito che le stesse fossero decise da una apposita commissione paritetica Stato-Regione. Alla Regione sarebbe stata garantita una compartecipazione o una riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, stabilendo la spesa sostenuta dallo Stato nella Regione per le funzioni trasferite o assegnate nonché determinando i fabbisogni standard, da individuare entro un anno dall'approvazione dell'intesa per poi diventare, progressivamente, entro un periodo di cinque anni, il termine di riferimento nell'ottica del superamento del criterio della spesa storica

Gli Accordi preliminari prevedevano, inoltre, che l'intesa avesse una durata decennale, potendo comunque essere modificata di comune accordo tra lo Stato e la Regione interessata, qualora nel corso del decennio si fossero verificate situazioni di fatto o di diritto che ne giustificassero la revisione.

Con l'inizio della nuova legislatura (XVIII), inaugurata dal c.d. “Contratto per il Governo del cambiamento”, veniva sancito l'obiettivo di portare «a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni [già] aperte» e, contestualmente, ci si prefiggeva di garantire, alle altre Regioni eventualmente interessate, la possibilità di accedere al regionalismo differenziato. Di conseguenza, le tre Regioni c.d. capofila, già firmatarie delle pre-intese del 2018, cogliendo l'opportunità politica offerta dal nuovo Governo, prontamente manifestavano l'intenzione di «ampliare il novero delle materie da trasferire» mentre altre amministrazioni regionali esprimevano la volontà di intraprendere un analogo percorso.

Nella seduta del Consiglio dei ministri n. 33 del 21 dicembre 2018 è stata condivisa l'informativa svolta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie in merito al percorso di attuazione dell'autonomia differenziata richiesta dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna.

C) I negoziati – Anno 2019

Il punto di svolta significativo nel percorso di attuazione del regionalismo differenziato si ha nel 2019, anno in cui si assiste alla sottoscrizione delle tre bozze di intese tra il Governo e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia- Romagna (c.d. capofila).

Nella seduta del Consiglio dei ministri n. 44 del 14 febbraio 2019, il Ministro per gli Affari regionali ha illustrato i contenuti delle intese. I testi delle bozze di intese sono stati pubblicati sul sito del Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio, in un testo concordato tra Governo e ciascuna delle tre regioni, limitatamente alla "parte generale".

Nelle nuove bozze, innanzitutto, veniva meno il richiamo al procedimento per l'approvazione delle intese fra lo Stato e le confessioni religiose ex art. 8, co. 3, Cost., e in luogo di esso si sosteneva la mera necessità di dover ottemperare al dettato dell'art. 116, co. 3, Cost., che prevede sic et simpliciter l'approvazione delle intese con legge votata dal Parlamento a maggioranza assoluta.

Con riguardo alla struttura, le bozze del 2019 risultano suddivise in due titoli, il primo concernente le "Disposizioni generali", mentre il secondo – dai contenuti variabili – incentrato sulle "Competenze attribuite alla Regione". Vi è una significativa differenza rispetto alle pre-intese in relazione alle materie oggetto dei negoziati, le quali risultano estese a tutte le funzioni – e non solo ad alcune – richieste dalle tre Regioni. Inoltre, differentemente dai precedenti accordi, le nuove bozze non contengono alcuna disposizione relativa ai termini di durata né alle modalità di verifica dell'attuazione dell'intesa.

Con riferimento all'allocazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, all'interno delle nuove bozze si prevedeva la relativa iniziale definizione, da parte di una Commissione paritetica Stato-Regione all'uopo istituita, sulla base della spesa "storica" sostenuta dallo Stato nella singola Regione con riferimento alle funzioni da trasferire o assegnare. Si disponeva altresì che, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, si sarebbe dovuto procedere alla determinazione dei fabbisogni standard – «fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni» – e che, qualora essi non fossero stati adottati entro i successivi tre anni, l'ammontare delle

risorse per le funzioni trasferite non avrebbe potuto essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse. Tale previsione appariva coerente con l'idea secondo cui "in principio sono le funzioni (amministrative)" ad essere oggetto di trasferimento e, pertanto, esse avrebbero potuto ancorarsi agevolmente alle risorse relative al loro esercizio già presenti nelle voci del bilancio nazionale, rinviando ad un successivo momento la più complessa determinazione dei fabbisogni e dei costi standard.

Nel dettaglio dei contenuti delle tre bozze siglate nel 2019, è possibile evincere come la Regione Veneto avesse avanzato richieste per l'esercizio di funzioni relative a tutte le ventitré materie, mentre la Regione Lombardia si fosse astenuta dal rivendicare attribuzioni nelle materie dell'Organizzazione della giustizia di pace, delle Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale e in quella relativa agli Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. A sua volta, la Regione Emilia-Romagna, condividendo le scelte di astensione ratione materiae operate da Regione Lombardia, tranne che per la materia relativa all'Organizzazione della giustizia di pace, rinunciava altresì ad avanzare richieste in materia di: Professioni; Alimentazione; Porti e aeroporti civili; Ordinamento della comunicazione; Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Con riferimento alle specifiche previsioni inerenti ai singoli settori materiali, si osserva che la bozza oggetto dell'ultimo negoziato tra il Governo e la Regione Lombardia dedicava alla materia "Tutela e sicurezza del lavoro", un solo articolo; quella con la Regione Veneto due; quella con la Regione Emilia-Romagna ben sei articoli, con funzioni d'interesse che spaziavano dalle politiche attive del lavoro, alla ricollocazione dei lavoratori in difficoltà occupazionale, agli incentivi per le assunzioni, alle competenze gestorie dei centri per l'impiego, della cassa integrazione guadagni, agli ammortizzatori sociali e, in generale, alle politiche passive.

La medesima eterogeneità si riscontra fra le funzioni richieste nella materia "Istruzione" dalle tre Regioni, sebbene – anche qui – con ampiezza e grado di dettaglio differenti. Si registrano, in particolare, richieste devolutive concernenti: la disciplina dell'organizzazione del sistema educativo regionale di istruzione e formazione (e le relative modalità di valutazione), l'assetto del personale

dell'Ufficio Scolastico e delle istituzioni scolastiche regionali, la gestione delle risorse per il diritto allo studio e per l'edilizia scolastica, la disciplina della programmazione della rete scolastica sul territorio regionale.

Le vicende politiche che si sono susseguite e, segnatamente, le pressioni di alcune Regioni che temevano di essere eccessivamente penalizzate dall'attuazione dell'autonomia differenziata, hanno portato all'abbandono di un simile impianto in favore di un procedimento attuativo del dettato costituzionale imperniato su una legge ordinaria generale, nel cui alveo ricondurre le singole intese con le Regioni, nonché sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni come condizione preliminare per il trasferimento di ulteriori funzioni in alcune materie.

Nel corso del 2019 sulle richieste pervenute e sul percorso di definizione delle intese si è aperto un ampio dibattito. 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, il rispetto del principio di sussidiarietà, nonché la definizione dell'ampiezza delle materie da attribuire per evitare che l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., si risolva in una attribuzione fittizia di autonomia speciale alle Regioni ordinarie.

Il tema è stato ulteriormente approfondito in relazione all'esigenza di associare il conferimento delle ulteriori forme e condizioni di autonomia sia alla previa definizione dei Livelli essenziali di prestazione (Lep) nelle materie previste, sia alla definizione di strumenti di perequazione ai sensi degli articoli 117, secondo comma, lett. m) e 119, quinto comma, della Costituzione. In particolare, tali questioni sono state richiamate in occasione delle audizioni svolte dal Ministro pro tempore per gli Affari regionali, Francesco Boccia, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e presso la Commissione bicamerale per gli affari regionali, rispettivamente, il 13 novembre 2019 e il 30 settembre 2020, nelle quali innanzitutto si annunciava l'intenzione del Governo di presentare un disegno di legge in cui definire gli interventi di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tenendo conto delle previsioni costituzionali e del modello di perequazione delle regioni a statuto ordinario definito dalla legge 42/2009 e dal decreto legislativo 68/2011.

Si è così avviato un percorso che ha visto il Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio predisporre una bozza di legge quadro, sottoposta alla Conferenza Stato-Regioni e che ha portato, ad oggi, al D.D.L. Calderoli.

In merito agli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo e illustrate nel presente contributo, l'articolo 10 del suddetto D.D.L. li fa sostanzialmente salvi. Pertanto, il loro iter proseguirà secondo le modalità contemplate nel nuovo testo.

2. Le iniziative della Regione Calabria

2.1 Le iniziative relative al biennio 2018 – 2019

Le iniziative avviate dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nel corso del 2017 ed i successivi Accordi preliminari stipulati con il Governo nel febbraio 2018 hanno destato molta attenzione a livello politico e sociale nei confronti del regionalismo differenziato, suscitando la reazione delle altre regioni, soprattutto meridionali, compresa la Regione Calabria.

Proprio nel 2018 e nel 2019, nell'ambito della X legislatura, sono presentate alcune mozioni in Consiglio regionale da esponenti di diversi partiti, sia di maggioranza che di opposizione, tutte però accomunate da una certa preoccupazione rispetto alle azioni intraprese dalle Regioni suindicate. Com'è noto, le mozioni sono atti attraverso i quali, ciascun Consigliere regionale, al fine di concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico, sociale ed economico della Regione, sollecita una deliberazione dell'Assemblea su una determinata questione, successivamente da trasmettere alla Giunta per le azioni conseguenti (art. 119 Reg. int.).

Si tratta, in particolare, delle seguenti mozioni: n. 121 del 31 maggio 2018; n. 142 del 25 gennaio 2019 e nn. 144 e 145 del 29 gennaio 2019, tutte aventi ad oggetto il procedimento di cui al terzo comma dell'art. 116 Cost.

La prima delle mozioni appena elencate è stata depositata qualche mese dopo la firma degli Accordi preliminari già menzionati, mentre le altre tre sono state presentate, a distanza molto ravvicinata l'una dall'altra, nel gennaio 2019: questa rapida successione è stata giustificata dalla circostanza – come si legge nella

mozione n. 142 - che “*il Consiglio dei Ministri di venerdì 21 dicembre 2018 ha avviato la definizione dell'iter medesimo, disponendo per il prossimo 15 febbraio 2019 la firma delle intese definitive da sottoporre all'approvazione parlamentare*”. Una delle istanze che accomunava tutti gli atti in argomento, infatti, era quella di sospendere l'iter procedurale inerente alla concessione delle condizioni particolari di autonomia nei confronti delle Regioni richiedenti, in attesa di compiere i necessari approfondimenti circa gli effetti concreti dell'attuazione del regionalismo differenziato.

Ad esito della seduta assembleare del 30 gennaio 2019, dedicata al dibattito sulla tematica *de qua*, le quattro mozioni sono state assorbite dalla risoluzione n.1, con la quale il Consiglio regionale si impegnavano ad avviare azioni su più fronti, e in particolare a:

- avanzare al Governo una richiesta di immediata moratoria dell'iter autonomistico in corso;
- promuovere la ridiscussione complessiva del regionalismo vigente;
- dare impulso ad un'iniziativa legislativa da presentare direttamente alle Camere, in base all'art. 121, comma 2, Cost., finalizzata alla revisione del Titolo V, parte II, della Costituzione nella direzione di un regionalismo solidale;
- nel contempo, attivare anche per la Calabria la procedura volta ad ottenere ulteriori condizioni di autonomia ex art. 116, comma 3, Cost. in determinate materie.

Tutto ciò diffidando il Governo dal realizzare qualunque trasferimento di poteri e risorse ulteriori ad altre Regioni, prima di aver provveduto alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, e sollecitando la convocazione di una Conferenza degli Uffici di presidenza dei Consigli regionali di Campania, Basilicata, Abruzzo, Molise e Puglia, per stabilire una linea comune tra le Regioni del Meridione. La risoluzione veniva trasmessa con urgenza alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Dalla lettura degli atti e dei resoconti del dibattito, risulta evidente che le maggiori preoccupazioni si sono manifestate, già allora, soprattutto sui risvolti economico-finanziari dell'autonomia differenziata, nel timore che la sua attuazione comportasse un maggiore trasferimento di risorse finanziarie a favore delle Regioni più ricche ed una corrispondente diminuzione per quelle più povere, come la

Calabria, così peggiorando il divario economico sociale del Mezzogiorno ed assecondando intenti secessionisti.

La Risoluzione, pertanto, può ben identificarsi con l'iniziativa posta in essere dalla Regione interessata cui fa riferimento l'art. 116 Cost., dalla quale si avvia l'iter per il riconoscimento dell'autonomia differenziata.

2.2 La posizione della Regione Calabria nell'attuale XII Legislatura

Nell'ambito della XVIII legislatura (governo Conte I), accanto alle tre regioni con le quali erano state stipulate le c.d. pre-intese, anche tutte le altre regioni, tranne l'Abruzzo, hanno manifestato la volontà di intraprendere il percorso per l'ottenimento di ulteriori forme di autonomia, pur non giungendo a firmare alcuna pre-intesa con il Governo.

L'approfondimento delle questioni relative alla realizzazione dell'autonomia differenziata non si è mai arrestato del tutto, nonostante l'insorgere dell'emergenza pandemica da Covid-19 abbia rallentato la conclusione delle intese definitive.

Durante il governo Conte II, inoltre, è prevalso l'orientamento – poi confermato anche nel corso del governo Draghi - a far precedere la stipula delle intese dall'approvazione di una legge-quadro che definisca le modalità di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, in modo da seguire un percorso uniforme per tutte le Regioni.

Si giunge così all'attuale XIX Legislatura, nella quale, il 2 febbraio 2023 il Consiglio dei ministri ha approvato, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie Roberto Calderoli, il disegno di legge recante la legge quadro suindicata, presentato al Senato il 23 marzo scorso (A.S. n. 615).

Nella seduta del 2 marzo 2023, nell'ambito della Conferenza Unificata che ha discusso il disegno di legge Calderoli, la Regione Calabria, insieme alla maggioranza delle altre regioni, ha espresso voto favorevole al testo.

Successivamente, il Consiglio regionale ha programmato, in data 10 marzo 2023, una seduta interamente dedicata al dibattito sull'autonomia differenziata.

Nel corso della seduta, si sono alternati, da un lato, gli interventi critici effettuati dall'opposizione, che hanno fatto leva soprattutto sul paventato incremento del divario socio-economico fra Nord e Sud, quale effetto dell'attuazione del

regionalismo differenziato, portando ad esempio lo stato di grave crisi della sanità calabrese; dall'altro, quelli della maggioranza, orientati ad una consistente apertura rispetto all'iter in questione. Il dibattito, infine, è stato concluso dall'intervento del Presidente della Regione, che ha motivato il voto favorevole espresso in sede di Conferenza delle Regioni al testo presentato dal Governo nazionale.

Il Presidente ha chiarito che le modifiche apportate al testo originario, in seguito all'approvazione di emendamenti da lui stesso promossi, consentono di procedere alla stipulazione delle intese con le singole Regioni solo previa definizione dei LEP, da compiere secondo il criterio dei fabbisogni standard e non più applicando quello della spesa storica. Secondo il Presidente, tali modifiche sono da ritenersi determinanti, in quanto – attraverso il veicolo dell'autonomia differenziata – si giunge sia alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sia all'attuazione dell'art. 119 Cost. in ordine alla costituzione del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, entrambi obblighi a carico dello Stato previsti dalla Costituzione e sinora mai attuati.

L'autonomia differenziata, secondo il Presidente, va vista non come un pericolo, ma come un'opportunità ed una sfida per consentire alla Calabria di raggiungere nuovi traguardi.

La posizione della Regione sul tema può essere riassunta, altresì, da quanto affermato dal Presidente del Consiglio in apertura del dibattito:

“Il Sud e la Calabria affrontino con pragmatismo, responsabilità e serietà la sfida dell'autonomia differenziata, che è una sfida per modernizzare l'architettura istituzionale del Paese in chiave unitaria ed europeista; è un tema che ci riguarda tutti e non rappresenta un vulnus al principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica sancito dall'articolo 5 della Costituzione. È una questione con cui dobbiamo misurarci non demonizzandola, ma, semmai, proponendo accorgimenti innovativi e vigilando affinché il Sud e il Paese ne traggano benefici e vantaggi. La Calabria, che oggi ha una classe dirigente dinamica e intraprendente, che si confronta a testa alta nel dibattito nazionale ed europeo recuperando reputazione e autorevolezza, ha tutto ciò che occorre per stare al passo con le accelerate trasformazioni istituzionali, politiche, economiche, tecnologiche di questo nostro tempo.”.

3. Il disegno di legge del Governo su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie

Il disegno di legge del Governo delinea la cornice normativa per dare attuazione all'articolo 116, comma 3, della Costituzione; circoscrive la procedura per il conseguimento dell'autonomia differenziata e stabilisce i principi di carattere generale su alcuni aspetti di merito.

Il testo si compone di dieci articoli.

L'articolo 1 si compone di due commi: il primo specifica le finalità del disegno di legge, precisando come lo stesso sia volto a definire i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese tra lo Stato e le singole regioni previste dal medesimo terzo comma. Il comma 2, invece, stabilisce che l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, primo comma, lettera m), della Costituzione (LEP).

L'art. 2 disciplina il procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione. L'articolo 3, integrando la procedura delineata dalla legge di bilancio 2023, stabilisce alcuni passaggi procedurali per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e dei relativi costi e fabbisogni standard ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione in materia di autonomia differenziata. Si prevede, in particolare, la trasmissione di ciascuno schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante la determinazione dei LEP alle Camere, per l'espressione del parere entro quarantacinque giorni.

L'articolo 4 stabilisce i principi per il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, attinenti a materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, che può avvenire soltanto dopo la determinazione dei LEP medesimi e dei relativi costi e fabbisogni standard.

L'articolo 5 disciplina la istituzione di una Commissione paritetica Stato –Regione, con il compito di definire le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte della Regione delle funzioni oggetto di conferimento.

L'articolo 6 prevede, al comma 1, che le funzioni trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, possono essere attribuite, nel rispetto del principio di leale collaborazione, a Comuni, Province e Città metropolitane dalla medesima Regione, in conformità all'articolo 118 della Costituzione, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie. Il comma 2, del medesimo articolo, stabilisce che restano, in ogni caso, ferme le funzioni fondamentali degli enti locali, con le connesse risorse umane, strumentali e finanziarie, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come definite dalla normativa vigente.

L'articolo 7 è dedicato alle intese e l'articolo 8 alla clausola di invarianza finanziaria. I successivi due articoli sono dedicati, rispettivamente, alle misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione, della solidarietà sociale individuando anche alcune fonti per le relative risorse e, infine, alle disposizioni transitorie e finali.

Il disegno integra la procedura indicata dalla legge di bilancio prevedendo che, successivamente all'acquisizione del parere della Conferenza unificata, ciascuno schema di decreto per la determinazione dei LEP sia trasmesso al Parlamento per l'esibizione del relativo parere, da rendere entro quarantacinque giorni. Il Presidente del Consiglio dei ministri, valutato il contenuto delle intese e il parere del Parlamento (o in ogni caso allo scadere del termine previsto), adotta il decreto, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

In seguito all'individuazione dei LEP, ciascuna Regione potrà richiedere la titolarità di una o più funzioni. Per le funzioni non associate a LEP la procedura potrebbe essere avviata sin dall'entrata in vigore della legge quadro. Seguirebbe una negoziazione fra Governo e Regione, volta alla stipula di un'intesa su base bilaterale che una volta raggiunta dovrebbe essere approvata dal Parlamento. Le diverse tappe di questo percorso si svolgono secondo scadenze prestabilite, in parte delineate in precedenza.

La richiesta per il riconoscimento dell'autonomia differenziata è deliberata dalla Regione interessata e poi trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie; questi ultimi, acquisito, entro 30 giorni, il parere dei ministri competenti e comunque non oltre tale scadenza, avviano il negoziato con la Regione.

Il negoziato bilaterale conduce, prima, alla formulazione di uno schema di intesa preliminare, approvato dal Consiglio dei ministri e trasmesso alla Conferenza unificata, per la formulazione di un parere entro 30 giorni; lo schema viene poi sottoposto alle Commissioni bicamerali competenti, che si esprimono con eventuali atti di indirizzo entro un termine massimo di 60 giorni.

Una volta decorsi i tempi per l'acquisizione del parere e degli eventuali atti di indirizzo il Governo predispone lo schema di intesa definitivo, approvato dalla Regione e deliberato dal Consiglio dei ministri entro i successivi 30 giorni.

La tappa finale del percorso consiste nella predisposizione da parte del Governo di un disegno di legge, con allegata l'intesa definitiva, sottoposto all'approvazione delle Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Infine, il disegno stabilisce che l'esame degli accordi definiti prima dell'entrata in vigore del provvedimento prosegua sulla base del percorso delineato da quest'ultimo.

Le intese bilaterali hanno durata non superiore ai dieci anni e si rinnovano automaticamente, salvo diversa volontà espressa dallo Stato o dalla Regione interessata almeno dodici mesi prima; esse possono essere modificate, su iniziativa di una delle due parti, solo nel rispetto della medesima procedura prevista per la loro approvazione. È prevista l'eventuale predisposizione di meccanismi di verifica e di monitoraggio delle funzioni decentrate su istanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'Economia e delle finanze o della stessa Regione.

4. L'iter del disegno di legge in Parlamento

Il disegno di legge è stato presentato al Senato dove è iniziato l'esame lo scorso 3 maggio 2023 presso la Commissione Affari costituzionali, che ha svolto un'ampia attività conoscitiva, attraverso lo svolgimento di audizioni informali.

In data 21/11/2023, la Commissione ha concluso l'esame del disegno e ha conferito ai relatori il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sul disegno di legge n. 615, comprensivo delle modifiche approvate, autorizzandoli a chiedere di poter riferire oralmente e ad apportare le modifiche di coordinamento e formali eventualmente necessarie.

In data 23/11/2023 la 1^a Commissione permanente ha presentato il testo degli articoli proposti dalla Commissione stessa, per i disegni di legge: "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" (resoconto stenografico della seduta del Senato del 23/11/2023, n. 129).

Sul disegno è stato acquisito il parere della Conferenza Unificata reso in data 2 marzo 2023, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Tale articolo prevede che, per i disegni di legge che incidono sulle materie di competenza concorrente, il Governo è tenuto a trasmettere alla Conferenza Unificata uno schema preliminare del disegno di legge, al fine di acquisire il parere delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali.

Quasi contestualmente è stata istituita una Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e composta dai ministri competenti per materia, nonché dai rappresentanti degli enti territoriali.

Il disegno, infatti, prevede come condizione preliminare per l'avvio del procedimento che siano determinati i LEP, sulla base di una procedura indicata nella legge di bilancio per il 2023.

L'art. 1, comma 792, prevede la costituzione di una cabina di regia, presieduta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e composta dai seguenti componenti: Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, il Ministro dell'economia e delle finanze, i Ministri

competenti per le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, il presidente dell'Unione delle province d'Italia e il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, o loro delegati.

La Cabina di regia, tra le sue funzioni, ha il compito di provvedere, entro sei mesi, a attuare una ricognizione della normativa e della spesa storica per le funzioni che rientrano nelle materie indicate dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione, nonché a precisare gli ambiti per i quali è necessaria la definizione dei LEP, per poi proseguire con la loro determinazione, avvalendosi del contributo della Commissione tecnica sui fabbisogni standard.

La cabina di regia è stata affiancata da una Segreteria tecnica, con dotazione organica propria, con funzioni di supporto alla medesima. Con un successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (23 marzo 2023), alla Cabina di regia si è affiancato un Comitato tecnico scientifico, con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP.

Il Comitato è l'organismo per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, istituito con decreto del presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023, insediato dal Ministro per gli affari regionali il 9 maggio 2023.

La composizione del CLEP è stata originariamente stabilita dall'articolo 3 del DPCM 23 marzo 2023 istitutivo del CLEP, in 61 componenti.

Nel corso dei lavori del CLEP, hanno presentato le proprie dimissioni 11 componenti del CLEP e sono stati nominati 6 nuovi componenti. Il comitato ha consegnato un rapporto finale comprensivo delle relazioni relative alle proposte di LEP elaborate e analizzate dai diversi sottogruppi

Sono stati costituiti inizialmente 10 sottogruppi distinti per aree tematiche, ciascuno competente per alcune materie tra quelle indicate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Ai 10 iniziali è stato poi aggiunto un undicesimo sottogruppo, al quale è stata demandata l'analisi di tutte le materie ulteriori rispetto a quelle di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Il Comitato ha redatto un report finale, per ciascuna materia, secondo la ripartizione concordata, in cui sono indicati: 1) i criteri e le scelte metodologiche relative alla individuazione dei LEP nella materia analizzata e dei criteri per la loro eventuale

misurabilità; 2) la descrizione sintetica dei LEP posti in forma normativa, secondo la tecnica della “relazione illustrativa”; 3) l’enunciazione di eventuali osservazioni e delle soluzioni alternative individuate per consentire scelte meglio ponderate.

Tale relazione, che è già stata inviata a tutti i Ministeri, così come a Regioni, Province e Comuni, verrà quindi trasmessa al Parlamento e alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, in modo da procedere con i passaggi successivi.

5. Le principali questioni oggetto di dibattito

Una delle questioni, dunque, ancora non completamente risolta dal disegno di legge del Governo, è quella relativa alla previa determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni che è una condizione preliminare per una corretta e ordinata attribuzione alle Regioni dell’autonomia differenziata.

Sul significato, sulla portata, e sui contenuti di questa condizione sono necessarie diverse precisazioni.

È la Costituzione stessa (all’art. 120, comma 2) a identificare nella “tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali” la prima condizione costitutiva dell’“unità giuridica ed economica” della Nazione. Coerentemente, la Costituzione riserva la determinazione dei LEP alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2 Cost.), per garantire una soglia di uguale trattamento a tutti i cittadini; e legittima, quando siano necessari per l’effettiva implementazione dei LEP, interventi sostitutivi del Governo anche in ambiti di competenza regionale o locale (art. 120, comma 2).

Il principio di uguaglianza sancito dall’art. 3 della Costituzione impone che il contenuto essenziale dei diritti civili e sociali sia effettivamente assicurato a tutti i cittadini indipendentemente dalla collocazione territoriale; quando al godimento di quei diritti concorrono prestazioni o servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni (o da concessionari di pubblici servizi) è dunque evidente la necessità di garantire che la qualità e la quantità di tali prestazioni e servizi sia uniformemente garantita su tutto il territorio almeno nel suo contenuto essenziale.

In quest'ottica, l'art. 117, comma 2, lett. m), della Cost. va letto non solo come attributivo al legislatore statale di una competenza esclusiva, ma come prescrittivo di un obbligo imposto al medesimo di provvedere alla determinazione dei LEP. Per la stessa ragione, la determinazione dei LEP non può non comportare l'attribuzione (alle amministrazioni od enti competenti alla erogazione delle prestazioni e dei servizi) dei mezzi finanziari a tal fine necessari.

È evidente, peraltro, che la stessa determinazione dell'ammontare di queste risorse finanziarie è concretamente possibile solo se siano stati previamente definiti gli standard quantitativi e qualitativi delle medesime prestazioni e servizi. Vale al riguardo il quarto comma dell'art. 119 Cost., che impone che le risorse assegnate alle Regioni e agli enti locali (nei modi previsti dai precedenti commi del medesimo articolo) siano sufficienti al finanziamento "integrale" delle funzioni attribuite.

Nel processo di determinazione dei LEP devono, secondo la giurisprudenza costituzionale, essere coinvolte le Regioni, ogniqualvolta vi è un riferimento all'esercizio di competenze regionali, mediante specifiche intese. La decisione finale, sia per ragioni formali (si tratta di esercizio di una potestà legislativa statale esclusiva ai sensi dell'art. 117 Cost.) che per ragioni sostanziali non può che spettare al Parlamento, e trovare il suo strumento nella legge (riserva di legge relativa).

Ma non può che spettare al Parlamento anche per un'altra ragione. Una volta che la determinazione dei LEP viene inserita nel corretto contesto di scelte fondamentali, che partono dalla identificazione del nucleo essenziale dei diritti civili e sociali con la relativa determinazione dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni e servizi a tal fine necessari e finiscono con l'allocazione delle risorse pubbliche per il loro finanziamento, risulta evidente che si è di fronte a una serie di scelte di politica generale. Investono, dunque, non solo l'attuazione a regime dell'art. 119 Cost., ma più in generale l'impostazione della politica economica e fiscale del paese, ivi compresa la determinazione del livello di pressione fiscale e di indebitamento pubblico ritenuto accettabile e l'eventuale definanziamento di interventi e misure ritenute meno prioritarie.

5.1 La necessaria pregiudizialità dell'attuazione della legge sul c.d. federalismo fiscale

L'articolo 116, terzo comma della Costituzione, prevede espressamente che le leggi di attribuzione dell'autonomia differenziata debbano rispettare i "principi di cui all'articolo 119".

L'articolo 119 è, certamente, tra le norme più significative novellate dalla riforma del Titolo V. Le sue disposizioni sono chiaramente volte a superare un'anomalia che viene da lontano: precisamente da quando i decreti emanati in attuazione della delega fiscale del 1971 non solo non individuavano tributi idonei ad un finanziamento autonomo, e adeguato, delle Regioni ordinarie, ma eliminarono la gran parte delle entrate proprie degli enti locali, sostituendole con trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, spesso a piè di lista.

Il nuovo articolo 119 Cost. intende risolvere alla radice i limiti appena evidenziati, garantendo alle istituzioni regionali e locali "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" e vincolandole al "rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci" per "assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea". Nel medesimo articolo si stabilisce che Regioni ed Enti Locali hanno diritto alla assegnazione di risorse sufficienti per "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" e si prevede che queste risorse debbano essere assicurate solo mediante "tributi ed entrate proprie" e "compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio", integrate, "per i territori con minore capacità fiscale per abitante", da quote di un "fondo perequativo", istituito con "legge dello Stato", e assegnato senza vincoli di destinazione.

Pertanto, il percorso delineato dal disegno di legge Calderoli per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost. malgrado significativi passi in avanti rispetto a precedenti elaborazioni, appare poco coerente con il vincolo costituzionale, esplicitato dallo stesso art. 116, comma 3, del pieno rispetto dei principi in materia di finanza regionale e locale. Tra i passi avanti comunque compiuti dal disegno di legge Calderoli, va segnalato innanzitutto l'abbandono della ipotesi, presente nelle pre-intese firmate sul finire della XVII Legislatura, di un incremento delle entrate fiscali che le Regioni intestatarie di un'intesa potrebbero trattenere sul proprio territorio.

La legge n. 42 del 2009, dichiaratamente rivolta all'attuazione dell'art. 119 Cost., poneva fine all'inerzia del legislatore e assicurava l'introduzione di istituti per l'attuazione dei principi costituzionali. Basti pensare al principio di territorialità per le modalità di attribuzione agli enti sub-statali del gettito dei tributi e delle compartecipazioni; alla fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, alla transizione dal criterio della spesa storica a quello dei costi *standard* nella determinazione delle risorse finanziarie necessarie allo svolgimento delle funzioni, capace di introdurre criteri omogenei di misurazione del costo delle funzioni e ridurre le inefficienze allocative; all'introduzione di forme "premiali" di fiscalità di vantaggio per gli enti c.d. "virtuosi".

Ad ogni modo, la legge n. 42 del 2009 e i relativi decreti legislativi attuativi hanno trovato difficile attuazione anche in ragione della sopravvenuta crisi economico-finanziaria del 2011-2012 e della successiva crisi pandemica che hanno indotto Governo e Parlamento a realizzare un incisivo accentramento nel governo dei conti pubblici.

In questo contesto, è divenuta sempre più determinante la funzione di coordinamento della finanza pubblica che consente allo Stato di garantire l'apporto delle autonomie territoriali al conseguimento degli obiettivi di governo dei conti pubblici.

5.2 L'introduzione del cd. "pareggio di bilancio" e i suoi riflessi sull'autonomia finanziaria

Le tendenze sopra richiamate si sono consolidate a seguito della legge costituzionale n. 1 del 2012 che, novellando gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost., introduce il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio, correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo.

Per quanto qui di interesse, si segnalano in particolare:

a) la revisione dell'art. 119, primo comma, Cost. e il comma premesso all'art. 97 Cost. che richiamano sia gli enti territoriali che il complesso delle pubbliche amministrazioni

(anche quelle regionali) ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico;

b) la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» transitata dalla potestà legislativa concorrente a quella esclusiva statale;

c) la riserva di competenza, speciale ed esclusiva, in favore della legge statale “rinforzata” (approvata, cioè, a maggioranza assoluta delle Camere) in ordine alla determinazione delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare il precetto dell'equilibrio e la sostenibilità delle finanze pubbliche (Legge n. 243 del 2012).

Anche la giurisprudenza costituzionale, di fronte al deflagrare della crisi economico-finanziaria del 2011-2014, ha tendenzialmente avallato la compressione dell'autonomia finanziaria, con l'effetto, ad esempio, di:

a) limitare la spesa corrente degli enti sub-statali, con particolare riferimento alla spesa per il personale;

b) ridimensionare il “peso” degli enti locali sulla finanza pubblica, anche con riguardo alla gestione associata di funzioni degli enti locali e alle “unioni di comuni”;

c) assicurare il rispetto della veridicità e dell'attendibilità delle leggi regionali di bilancio, nonché del processo di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali ritenuto strettamente funzionale al coordinamento finanziario.

In estrema sintesi, la riforma del 2012 ha favorito un processo di responsabilizzazione del decisore regionale per l'andamento dei conti pubblici, ma, al contempo, ha reso maggiormente incisivi vincoli e limiti opponibili all'intera finanza pubblica in connessione alle istanze unitarie, con l'effetto di conformare ad essa l'autonomia.

Il rinnovato art. 119 Cost. ha conseguentemente costituito uno dei parametri costituzionali fondamentali ai fini del rafforzamento del sistema dei controlli sulla finanza territoriale affidati alla Corte dei conti quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive; controlli resi progressivamente opponibili anche alle autonomie speciali.

5.3 La finanza delle autonomie e l'eventuale finanziamento del regionalismo differenziato

I principi posti dall'art. 119 Cost. dovrebbero, infatti, valere come “vincolo di sistema” anche nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. sotto un duplice profilo:

a) la Regione che chiede di acquisire ulteriori competenze dovrebbe presentare caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni (debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario);

b) dovrebbe essere rispettato il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse tanto nei confronti delle Regioni che sono beneficiarie della differenziazione, quanto nei confronti dello Stato su cui non possono essere “scaricati” costi aggiuntivi per le funzioni che devono essere garantite nelle altre Regioni.

Ciò posto, la scelta degli strumenti di finanziamento delle ulteriori competenze dovrebbe essere necessariamente adeguata ai precetti dell'art. 119 Cost. e quindi basata su strumenti di finanza autonoma: partecipazioni al gettito di tributi erariali e/o riserve di aliquota

In questo contesto, a meno di non vanificare le prescrizioni costituzionali sull'autonomia finanziaria, occorrerebbe anzitutto valutare gli orientamenti della legislazione finanziaria statale con riguardo alla loro compatibilità con l'art. 119 Cost.

Una prima linea di intervento sul lato della spesa potrebbe essere quindi quella di innalzare il livello di generalità dei principi del coordinamento finanziario, recuperando gli originari orientamenti della giurisprudenza costituzionale e affidando così alla legislazione statale il compito di fissare limiti riferibili a macro-grandezze di finanza pubblica capaci, cioè, di assicurare la partecipazione delle autonomie al conseguimento degli obiettivi senza però imporre dettagliati vincoli alle singole voci di bilancio degli enti. Tale orientamento potrebbe rivelarsi utile anche nella prospettiva di un maggior coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione del PNRR.

Un secondo intervento dovrebbe riguardare la verifica della sussistenza di fondi statali con vincolo di destinazione in materie di potestà legislativa regionale al fine di comprendere sino a che punto risorse trasferite a destinazione vincolata (ad esempio

per politiche sociali o sanitarie) possano ritenersi compatibili con i principi costituzionali sull'autonomia finanziaria.

Una terza direttrice lungo la quale monitorare la legislazione finanziaria statale concerne gli “spazi” che residuano agli enti sub-statali sul lato della spesa. Anche in questo caso occorrerebbe adeguare la legislazione finanziaria statale alle consolidate acquisizioni della giurisprudenza costituzionale secondo la quale: l'eventuale riduzione delle risorse destinate alle autonomie deve essere parametrata alle funzioni; lo Stato deve garantire il concorso al finanziamento dei livelli essenziali nelle fasi avverse del ciclo economico; il contributo degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica deve essere assicurato nel rispetto dei principi di coordinamento e della legge rinforzata di attuazione dell'art. 81 Cost., senza che lo Stato possa imporre ulteriori oneri alle autonomie.

Guardando al “lato” delle entrate, quanto al versante regionale il diritto vigente (legge n. 42 del 2009 e decreti legislativi attuativi) prevede che le funzioni connesse ai LEP dovrebbero essere finanziate mediante addizionale IRPEF, compartecipazioni all'IVA, tributi propri derivati e quote del fondo perequativo, mentre le funzioni c.d. “libere” dovrebbero essere finanziate da tributi regionali propri in senso stretto e derivati, da addizionali a tributi erariali e dal fondo perequativo, assicurando la contestuale soppressione dei trasferimenti statali.

Tale sistema di finanziamento non ha trovato applicazione per la scelta politica di mantenere una gestione largamente accentrata delle risorse, come comprovato dai numerosi rinvii contenuti nelle leggi di bilancio degli ultimi anni e in decreti-legge che hanno posposto complessivamente di dieci anni l'applicazione della disciplina vigente sull'autonomia tributaria delle Regioni (sino al 2023 *ex art. 31-sexies* del decreto-legge n. 137 del 2020; termine originariamente previsto per il 2013).

Pertanto, le entrate tributarie delle Regioni a statuto ordinario sono attualmente quelle già vigenti anteriormente alla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Le possibilità di manovra da parte delle Regioni sulla leva fiscale sono limitate alla determinazione delle aliquote entro una forbice fissata dalla legge dello Stato e – in alcuni casi – alla facoltà di differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l'addizionale IRPEF, per categorie economiche per l'IRAP).

Il vigente quadro normativo indica un significativo sottodimensionamento dei tributi propri regionali dal punto di vista non soltanto quantitativo, ma anche qualitativo, incidendo, questi ultimi, sin dai primi tentativi del legislatore regionale, in maniera pressoché irrisoria sull'autonomia dell'ente territoriale.

In definitiva, non sono state ancora garantite le condizioni idonee ad assicurare l'effettiva autonomia tributaria regionale e locale, che possono essere individuate nelle seguenti:

- a) esistenza di ambiti della potestà impositiva adeguati alle esigenze di differenziazione costituzionalmente previste;
- b) limitazione delle interferenze statali sui tributi regionali.

L'esigenza improcrastinabile è però quella di assicurare l'operatività del fondo perequativo previsto dall'art. 119, terzo comma, Cost., a cui è principalmente affidato l'effettivo adempimento dei doveri costituzionali di solidarietà nella Repubblica delle autonomie. Ad oggi la perequazione è affidata al fondo con carattere generale disciplinato dall'art. 7 del decreto legislativo n. 56 del 2000, nonché a fondi perequativi settoriali come quello concernente la sanità (art. 12 del decreto legislativo n. 502 del 1992), oltre che, per gli enti locali, il Fondo di solidarietà comunale (art. 23 del decreto legislativo n. 68 del 2011). Diverso il caso dei fondi destinati al finanziamento di specifiche funzioni in determinati ambiti materiali (come il trasporto pubblico locale) che costituiscono, in realtà, trasferimenti vincolati.

Il citato d.lgs. n. 56 del 2000 disciplina il riparto del fondo perequativo nazionale in funzione dei trasferimenti alla singola Regione in relazione alla capacità fiscale, alla dimensione geografica della popolazione residente e al fabbisogno per la spesa sanitaria, nonché alla compartecipazione all'IVA, trasferita a ciascuna Regione a seguito delle operazioni di perequazione, e quindi in aumento o in diminuzione rispetto al conteggio iniziale, senza che sia consentito alcun margine di manovrabilità. Al riguardo, apparirebbero maggiormente conformi alle prescrizioni dell'art. 119 Cost. i criteri dettati dall'art. 9 della legge n. 42 del 2009 per la determinazione delle risorse derivanti dal fondo perequativo. Esso deve infatti assicurare il finanziamento della differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese connesse

a materie di competenza legislativa concorrente e regionale, nonché delle spese relative all'esercizio di funzioni amministrative regionali e il «gettito regionale dei tributi ad esse dedicati». È significativo che tra le spese in questione siano incluse quelle rivolte a finanziare i LEP perché da ciò si desume l'intento del legislatore di assicurare le finalità solidaristiche del fondo stesso. A tali fini sarebbe opportuno da un lato estendere, con un'apposita modifica della legge n. 42 del 2009, il meccanismo di perequazione c.d. integrale previsto per le funzioni connesse ai LEP a tutte le funzioni amministrative il cui esercizio e finanziamento non dipende da scelte di autonomia regionale, bensì dalla legislazione statale e, dall'altro lato, completare la transizione col sistema di costi *standard* per assicurare il principio di connessione tra funzioni e risorse e adempiere ai doveri di solidarietà.

Alla luce delle tendenze che si sono manifestate nell'ultimo decennio, ulteriormente acuite dalla pandemia, l'impressione finale è che, nella perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost., soltanto il legislatore potrebbe trasferire agli enti sub-statali le risorse necessarie al finanziamento delle funzioni e all'erogazione delle prestazioni.

La soluzione andrebbe quindi ricercata nella valorizzazione delle politiche di concertazione tra Stato e Regioni, e, conseguentemente, delle procedure e delle sedi collaborative che devono garantire un confronto leale sulla definizione delle scelte circa l'entità delle risorse e il loro impiego.

Invece, le vicende del regionalismo italiano degli ultimi dieci anni mostrano come le intese in Conferenza Stato-Regioni siano ormai prevalentemente limitate ad assicurare il riparto degli oneri che derivano dalla riduzione dei finanziamenti regionali, già previamente e unilateralmente disposti dallo Stato nell'*an* e nel *quantum* o alla distribuzione delle risorse per il finanziamento delle funzioni secondo criteri predeterminati dallo Stato, ora anche in relazione all'impiego delle risorse derivanti dall'attuazione del PNRR. Ciò mostra uno scarto evidente tra la valorizzazione degli istituti di leale cooperazione, che dovrebbero sorreggere il confronto politico tra Stato e Regioni ai fini della determinazione delle risorse da distribuire tra centro e periferia in relazione alle funzioni da svolgere, e la pratica effettiva di governo della finanza pubblica con la quale lo Stato impone agli enti territoriali incisivi obiettivi di coordinamento finanziario, con effetti conformativi sull'autonomia.

Ad oggi si deve pertanto osservare la mancata realizzazione del principio collaborativo tra Stato e Regioni nella distribuzione delle risorse, ormai confinata alla fase successiva alla determinazione del *quantum* delle disponibilità finanziarie, e il rischio di pregiudicare la corrispondenza tra funzioni e risorse necessarie a garantire le prestazioni essenziali.

In via conclusiva, si può osservare che l'aggravarsi della crisi economico-finanziaria ha colto di sorpresa un regionalismo ancora immaturo, interferendo con il già difficile processo di attuazione dell'art. 119 Cost. e del Titolo V, e determinando, all'opposto, un robusto accentramento finanziario e fiscale. In un sistema a finanza ancora largamente derivata o limitatamente compartecipata, spesso combinata a vincoli di destinazione, sono anzitutto le scelte allocative del legislatore statale a condizionare il ventaglio di prestazioni che possono essere fornite dalle Regioni. I vincoli al governo delle finanze pubbliche – ora anche di rango costituzionale – consentono, infatti, allo Stato di richiamare le autonomie territoriali ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, obbligando le Regioni, in alcuni periodi, a ridurre i servizi. L'incidenza del dato finanziario, dunque, ha amplificato i problemi di governo del sistema plurilivello, determinando spesso il disallineamento tra funzioni e risorse preordinate a garantire i livelli essenziali.

In tale contesto, sarebbero indubbiamente necessarie politiche economiche idonee a promuovere sviluppo e investimenti per soddisfare i bisogni degli enti e colmare i divari territoriali. In questa prospettiva si collocano gli indispensabili programmi di sostegno europei previsti su più linee di intervento: il *Next Generation Europe* (NGEU) e la sua componente principale costituita dal *Recovery Fund*, capaci di creare debito europeo di dimensioni inedite senza previa garanzia degli Stati, in larga parte destinati a erogazioni a fondo perduto per finanziare il PNRR.

Rassegna delle fonti legislative, giurisprudenziali e dottrinali

Fonti legislative di riferimento

- [Costituzione della Repubblica italiana \(artt. 5, 114, 116, 117, 118, 119 e 120\)](#)
- [Legge costituzionale n. 3 del 2001 “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”](#)
- [Legge 29 dicembre 2022, n. 197 “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025.” \(articolo 1, commi da 791 a 805\)](#)
- [Legge n. 147 del 2013 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato \(Legge di stabilità 2014\)” \(articolo 1, comma 571\)](#)
- [Legge 5 maggio 2009, n. 42 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione” \(art. 14\)](#)
- [Disegno di legge “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario”](#)
- [Decreto del 3 dicembre 2019 Costituzione di una Commissione di studio sui temi dell’Autonomia differenziata presso il Ministero degli affari regionali](#)
- [Disegno di legge costituzionale Renzi – Boschi n. 1429/XVII Legislatura \(art. 30\)](#)
- [Proposta di legge Lanzillotta – Marantelli n. 1368/XVI Legislatura](#)

Riferimenti giurisprudenziali

- [Sentenza Corte costituzionale n. 71 del 2023](#)
- [Sentenza Corte costituzionale n. 91 del 2020](#)
- [Sentenza Corte costituzionale n. 70 del 2020](#)
- [Sentenza Corte costituzionale n. 118 del 2015](#)
- [Sentenza Corte costituzionale n. 203 del 2012](#)
- [Sentenza Corte costituzionale n. 232 del 2011](#)

- [Sentenza Corte costituzionale n. 10 del 2010](#)
- [Sentenza Corte costituzionale n. 322 del 2009](#)
- [Sentenza Corte costituzionale n. 168 del 2008](#)
- [Sentenza Corte costituzionale n. 50 del 2008](#)
- [Sentenza Corte costituzionale n. 167 del 2007](#)
- [Sentenza Corte costituzionale n. 94 del 2007](#)
- [Sentenza Corte costituzionale n. 282 del 2002](#)

Dossier e documentazione

- [Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato](#) sui ddl 62/s, 273/s e 615/s in materia di Attuazione dell'Autonomia differenziata, ex art. 116, terzo comma, Costituzione), - 6 giugno 2023
- [Dossier n. 85 su A.S. 615 del Servizio Studi del Senato - 3 maggio 2023](#)
- [Dossier n. 52 su A.S. 615 del Servizio Bilancio del Senato della Repubblica – maggio 2023](#)
- Tratto da [Servizio studi del Senato – Dipartimento Istituzioni](#) “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione” – 3 maggio 2023
- Tratto da [Osservatorio Costituzionale-Associazione Italiana dei Costituzionalisti](#) “Le proposte Calderoli sull’autonomia differenziata (e una controproposta)”, a cura di Giuseppe Lauri - 2 maggio 2023
- [Tratto da Servizio Studi ARS– Documento n. 2](#) “L’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario (Ddl “Calderoli”) - febbraio 2023
- [Tratto da Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato della Corte dei conti](#), “Gestione delle risorse nel periodo 2013 – 2018 correlate all’attuazione dell’autonomia differenziata con particolare riguardo alle politiche del lavoro, della formazione e istruzione, - 2022
- Tratto da [Servizio studi della Camera dei deputati](#) “L’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario” - 28 settembre 2022

- Tratto da [Camera dei deputati-Commissione parlamentare per le questioni regionali](#) “Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione” - 12 luglio 2022
- Tratto da [Corte dei conti sezione delle autonomie](#), “Commissione di studio sull'autonomia differenziata Presidenza del Consiglio dei ministri - dipartimento per gli affari regionali e le autonomie” - 4 giugno 2021
- Tratto da [Rivista AIC](#) “Premesse per una lettura “sostanziale” dell’articolo 116, 3 comma, della Costituzione, Bertolissi, M. - 2020
- Tratto da [Diritti Regionali](#), “Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale”, G. D’Amico - 2020
- [Dossier n. 104/1 Servizio Studi del Senato su “Il processo di attuazione del regionalismo differenziato” \(XVIII Legislatura\) - marzo 2019](#)
- Tratto da [Servizio studi del Senato Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali](#) “Il processo di attuazione del regionalismo differenziato” - marzo 2019
- [Risoluzione del Consiglio regionale della Calabria n. 1 - 30 gennaio 2019](#)
- Tratto da [Quaderni costituzionali](#) “L’attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé diseguaglianza”, Balboni, E. - 2019
- Tratto da [Federalismi.it](#), “L’iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione”, Bargiacchi - 2019
- Tratto da [Dirittifondamentali.it](#), “Notazioni sulla portata applicativa dell’art. 116 della Costituzione e funzioni amministrative”. Caridà, R. - 2, 2019
- Tratto da [Diritti Regionali](#), “Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. Regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma, Cost.” Casanova - 2019
- Tratto da [Osservatorio sulle fonti](#), “Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di metodo e di merito” Catelani - 2019
- Tratto da [Diritti Regionali](#), “Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?” Cerruti T. - 2019
- Tratto da <https://www.regioni.it> , “Autonomia differenziata Dossier tecnico del Cinsedo (Centro Studi Interregionale Studi e Documentazione), n. 1 - novembre 2019
- Tratto da [Servizio studi del Senato Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali](#) “Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le

regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto - Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali” - maggio 2018

- Tratto da Federalismi.it, “L’autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti.” Girotto D. - 2018
- Tratto da [Le istituzioni del federalismo](#) “Quale «regionalismo differenziato?»” Anzon Demmig, A. - 2018
- Tratto da <https://www.centrostudiregionali.unipd.it/> “Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?” Marzia De Donno, Patrizia Messina, - 2018
- Tratto da [Astrid Rassegna](#), “Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico.” Chessa, O. - 14, 2017
- Tratto da [Le istituzioni del federalismo](#), “«Regionalismo differenziato» e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito.” Bin R. - 2008
- I documenti per le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto sono disponibili sui seguenti siti:
<https://www.regione.emilia-romagna.it/autonomiaer>
<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/istituzione/attivita-istituzionali/autonomia-della-lombardia>
<https://autonomia.regione.veneto.it/>
- Si segnala il sito dell’Osservatorio sul regionalismo differenziato istituito presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università Federico II di Napoli, che raccoglie documentazione, contributi e notizie utili sul tema specifico:
<https://www.osservatorioregionalismodifferenziato.unina.it/index.php/losservatorio/>

Dottrina

- Tratto da [rivista giuridica scientifica Consulta on line](#), “Il tentativo di attuazione dell’autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023”, a cura di Podetta, M. - 17 maggio 2023
- Tratto da [Diritti regionali I Paper](#), “Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli: accelerazioni e rinvii oltre l’attuazione procedurale”, di Apostoli Adriana - 26 aprile – 9 maggio 2023
- Tratto da [rivista federalismi.it](#) “L’autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023,” a cura di Spadacini, L. - 3 maggio 2023

- Tratto da lacostituzione.info “Il Monstrum del regionalismo differenziato e le sue vittime” a cura di Roberta Calvano - 26 aprile 2023
- Tratto da [Astrid Paper](#), “L’autonomia regionale “differenziata” e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo”, a cura di Giuliano Amato, Franco Bassanini, Giorgio Macciotta, Silvia Paparo, Lorenzo Spadacini, Giovanni Tarli Barbieri e Claudia Tubertini - aprile 2023
- Tratto da [Diritti regionali](#) “Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato” di Lollo Andrea - n. 2/2023
- Tratto da [Diritti regionali](#) “Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato” di Stelio Mangiameli - n. 1/2023
- Tratto da [rivista giuridica on-line IPOF](#) , “L’irrinunciabile funzione del Parlamento per una equilibrata e funzionale attuazione del procedimento di autonomia differenziata” di Andrea Napolitano - n. 2/2023
- Tratto da [Italian papers on federalism](#) “La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia finanziaria delle Regioni”, a cura di Marco Ladu E Lorenzo Spadacini - anno 2023
- Tratto da [Costituzione, Quaderno 4](#) “L’autonomia differenziata e il suo finanziamento: un rapporto improbabile”, a cura di Paolo Polinori – anno 2023
- Tratto da [Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali](#) “Regionalismo ‘differenziato’ e principi fondamentali della Carta”, a cura di Gambino, S. - anno 2023
- Tratto da [Diritti regionali](#) “Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l’attuazione del c.d. “regionalismo differenziato ex art. 116, co. 3, cost.” a cura di Di Maria, R. - anno 2023
- Tratto da [Federalismi.it](#), “Con il procedimento di determinazione del LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell’autonomia differenziata” a cura di Giulio M. Salerno - anno 2023
- Tratto da [Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani](#) “Autonomia differenziata senza autonomia fiscale?” a cura di Massimo Bordignon, Federico Neri, Cristina Orlando e Gilberto Turati - anno 2023
- Tratto da [Rivista di diritto tributario \(supplemento on line\)](#) “Gutta cavat lapidem (si spera): ancora sui profili finanziari del regionalismo rafforzato” a cura di Andrea Giovanardi - anno 2023
- Tratto da [rivista giuridica on-line ISSiRFA CNR](#), “L’ampliamento dell’autonomia regionale e il rispetto dei profili unitari, formali e sostanziali: le basi poste dal

disegno di legge quadro approvato dal Consiglio dei ministri”, a cura di Cuttaia, F.G - n. 1/2023

- Tratto da [rivista giuridica on-line ISSiRFA CNR](#), “La procedura per la attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.”, a cura di Di Maria, R. - n. 1/2023
- Tratto da [rivista giuridica on-line ISSiRFA CNR](#), “Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie”, a cura di Gorlani, M. - n. 1/2023
- Tratto da [rivista giuridica “Il Mulino”](#) “L’ Autonomia regionale differenziata dal punto di vista giuridico”, a cura di Francesco Pallante - 17 febbraio 2023
- Tratto da Intervento presentato al seminario dei [Lunedì di Giustizia Insieme](#) “Novità e possibilità dell'autonomia differenziata nelle più recenti proposte di riforma” "Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma" a cura di Francesco Manganaro. - 2 febbraio 2023
- Tratto da [Giustizia insieme](#) “Regionalismo differenziato e permanenza della specialità” di Fabrizio Tigano - 9 gennaio 2023
- Tratto da [Osservatoriosullefonti.it](#) “Autonomia differenziata: più problemi che certezze” a cura di Enzo Balboni, Camilla Buzzacchi – anno 2023
- Tratto da [Osservatoriosullefonti.it](#) “L’attuazione dell’autonomia differenziata”, a cura di Carli, M. – anno 2023
- Tratto da [rivista quadrimestrale di Scienze dell’Amministrazione](#) “Piemonte delle autonomie” “Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici” a cura di Enrico Grosso e Annamaria Poggi - anno 2023
- [Tratto da Corte dei Conti](#) “Gestione delle risorse nel periodo 2013 – 2018 correlate all’attuazione dell’autonomia differenziata con particolare riguardo alle politiche del lavoro, della formazione e istruzione” - 29 marzo 2022
- Tratto da dalla rivista giuridica on line [“dirittiregionali.it”](#) “Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema” a cura di Guido Rivosecchi - 2 febbraio 2022
- Tratto da [Federalismi.it](#), “Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema” di Guido Rivosecchi - n. 4/2022
- Tratto da [Consulta on line](#) “Questioni procedurali sull’approvazione delle leggi di cui all’art. 116, comma 3, Cost.” di Antonio Ignazio Arena - n. 1/2021

- Tratto da [rivista giuridica on-line IPOF](#) “Il raccordo tra Regione ed enti locali come possibile limite alla differenziazione ex art. 116, comma 3, Cost.” di Daniele Coduti - n. 1/2021
- Tratto da [Diritti regionali, rivista di diritto delle autonomie territoriali](#), “Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale,” a cura di D’Amico, G. - marzo 2020
- Tratto da [Consulta online](#) Liber amicorum per Pasquale Costanzo, “Il sistema di finanziamento delle regioni ad autonomia differenziata nel quadro dell’art. 119 Cost.: il federalismo asimmetrico come variabile di quello simmetrico” a cura di Buzzacchi, C. - anno 2020
- Tratto da [rivista AIC \(Associazione italiana dei costituzionalisti\)](#) “Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito” a cura di Luca Di Majo – 4 febbraio 2020
- Tratto da [Rivista AIC](#) “A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116 u.c. Cost.)” di Antonio D’Atena - n. 4/2020
- Tratto da [Federalismi.it](#) “Fonti e procedimenti dell’asimmetria” di Alessandro Morelli - n.5/2020
- Tratto da [Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Torino](#) “Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive”, a cura di Cristina Bertolino, Alessandro Morelli e Giorgio Sobrino - 2020
- Tratto da [rivista della Corte dei conti](#), “La Corte dei conti di fronte all’autonomia delle regioni: prospettive di ri-forma in un’ottica di rafforzamento della democrazia e della legalità”, a cura di Francesco Saverio Marini - n. 6/2020
- Tratto da [Federalismi.it](#) “Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare” di Marco Olivetti - n. 6/2019
- Tratto da [Diritti regionali](#) “Regionalismo differenziato: in Calabria è stata approvata una risoluzione per promuovere un regionalismo “solidale” di Mariarita ROMEO - n. 1/2019
- Tratto da [Consulta on line](#) “La specializzazione dell’autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte” di Antonio Ruggeri - fasc. n. III/2019
- Tratto da [rivista diritti fondamentali.it](#), “Autonomia finanziaria, federalismo fiscale e coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo differenziato”, a cura di Alessia Fonzi - ottobre 2019
- Tratto da [rivista del Gruppo di Pisa](#) “L’impatto del regionalismo differenziato sui conti pubblici,” a cura di Luca Bartolucci - anno 2019

- Tratto da [rivista federalismi.it](http://rivista.federalismi.it)- “L’autonomia differenziata nel contesto della finanza locale”, a cura di Bernabei, G. - 2 ottobre 2019
- Tratto da rivista giuridica on line [ISSIRFA CNR](http://ISSIRFA.CNR) “I procedimenti per l’attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell’art. 116, comma 3, della Costituzione” a cura di Lorenza Violini - anno 2019
- Tratto da Economia e Politica,11- “[Regionalismo differenziato: cos’è e quali rischi comporta](http://Regionalismo differenziato: cos'è e quali rischi comporta)” a cura di Marotta, S. - anno 2019
- Tratto da [Federalismi.it, 19](http://Federalismi.it,19) “Appunti sul «regionalismo differenziato»: una buona idea che può diventare un disastro” a cura di Spadaro, A. - anno 2019
- Tratto da Rivista Corte dei Conti, n. 3 “Primi passi nella direzione dell’autonomia regionale differenziata profili finanziari ” a cura di Antonio Felice Uricchio - anno 2019
- Tratto da IRPET “Effetti finanziari delle richieste di Autonomia regionale: prime simulazioni” a cura di Leonzio Rizzo e Riccardo Secomandi, C. - anno 2019
- Tratto da rivista giuridica on-line [ISSIRFA CNR](http://ISSIRFA.CNR) “Procedimenti e fonti dell’asimmetria” (a proposito della relazione di Lorenza Violini), a cura di Giovanni Tarli Barbieri - n.2/2019
- Tratto da Diritti regionali, rivista di diritto delle autonomie territoriali, “Lea, costi, fabbisogni e copertura finanziaria: le categorie di riferimento per la finanza regionale presente e in corso di differenziazione”, a cura di Camilla Buzzacchi - settembre 2019
- Tratto da [rivista AIC \(Associazione italiana dei costituzionalisti\)](http://rivista AIC (Associazione italiana dei costituzionalisti)) “Dalla compartecipazione regionale delle risorse statali alla compartecipazione statale delle risorse regionali: “inversione” della finanza derivata e armonizzazione dei bilanci in funzione di coordinamento”, a cura di Giovanni Luchena – luglio 2019
- Tratto da <https://www.rivistatrimestraleDirittotributario.it> “Regionalismo differenziato e sostenibilità finanziaria”, a cura di Giuseppe Scanu - 13 febbraio 2019
- Tratto da [rivista AIC \(Associazione italiana dei costituzionalisti\)](http://rivista AIC (Associazione italiana dei costituzionalisti)), “La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. un “mite” tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie”, a cura di Giovanni Boggero -20 dicembre 2019
- Tratto da rivista giuridica scientifica Consulta on line “I nodi problematici nel processo di attuazione dell’autonomia regionale differenziata, tra questioni giuridiche e obiettivi politico-economici”, a cura di Fulvia Abbondante e Salvatore Prisco – 2019

- Tratto da [Federalismi.it](https://federalismi.it) “Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata” di Andrea Napolitano - n. 21/2018
- Tratto da [Federalismi.it](https://federalismi.it) “La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell’art. 116, comma 3, della Costituzione” di Claudia Tubertini - n. 18/2018
- Tratto da [POLICY PAPER](https://policypaper.it) “Regionalismo differenziato e risorse finanziarie”, a cura di Consiglio regionale della Lombardia anno 2017

Rassegna stampa

- Tratto da [La Stampa](https://www.lastampa.it) “Lettera al ministro – Autonomia differenziata: non ci sono più le condizioni per proseguire, serve una modifica alla legge Calderoli” - 4 luglio 2023
- Tratto da [Il Sole 24 ore](https://www.ilssole24ore.com) “L’autonomia differenziata inciampa sui Lep, ecco cosa sono” - 5 luglio 2023
- Tratto da sito istituzionale del [Consiglio regionale della Calabria](https://www.consiglioregionalecalabria.it) Comunicato stampa del Presidente del Consiglio - 16 giugno 2023
- Tratto da [Dipartimento per gli Affari regionali e per le Autonomie](https://www.dipartimentoregionale.it) Comunicato stampa di marzo 2023 su costituzione CLEP
- Tratto da [Il Corriere del Mezzogiorno](https://www.corriere.it), “Autonomia differenziata, il sì di Calabria e Basilicata divide (anche) il Sud: «Voto contro la Costituzione»,” di Imperiali E., - 3 marzo 2023
- Tratto da [Regioni.it](https://www.regioni.it) Comunicato del Presidente della Conferenza delle Regioni Fedriga - 2 marzo 2023
- Tratto da [La rivista il Mulino](https://www.larivistailmulino.it) “L’autonomia regionale differenziata dal punto di vista giuridico” - 1 marzo 2023
- Tratto da [Il Sole 24 Ore](https://www.ilssole24ore.com) “Autonomia differenziata, ecco perché l’approvazione dei Lep non fermerà le diseguglianze”, di Aceti, T., - 15 febbraio 2023
- Tratto da [https://azionecattolica.it/regionalismo-differenziato](https://www.azionecattolica.it/regionalismo-differenziato) “Regionalismo differenziato. Così non va” a cura di Alberto Randazzo - 13 febbraio 2023
- Tratto da [Sanità 24](https://www.sanita24.it) “Gimbe: il regionalismo differenziato legittima le diseguglianze e dà il colpo di grazia al Ssn” di Fondazione Gimbe” - 2 febbraio 2023

- Tratto da [Il Foglio](#), “Autonomia, una riforma giusta fatta in modo sbagliato. Cosa non torna nel metodo Calderoli”, di Giannino O., - 2 febbraio 2023
- Tratto da [“quotidianosanità.it”](#) “Autonomia differenziata. Via libera dal Cdm al Ddl Calderoli. Anche per la sanità arrivano i Lep ma non sarà possibile nessuna revisione al ribasso rispetto agli attuali Lea” - 2 febbraio 2023
- Tratto da [Il Manifesto](#) “Autonomia differenziata: De Luca annuncia una guerra durissima” - 10 gennaio 2023
- Tratto da sito istituzionale della [Regione Emilia-Romagna](#) Comunicato stampa del 28 aprile 2022