

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 5/2023

Data: 5 settembre 2023

### ***L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile\****

*di Marina Calamo Specchia – Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato nell'Università degli Studi "Aldo Moro" di Bari*

**TITLE:** The implementation of the differentiated regional autonomy and the inter-territorial solidarity: reflections for a Sustainable Constitutional Reform

**ABSTRACT:** La presente relazione, presentata al Senato nell'ambito delle audizioni sul procedimento di attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'art. 116, terzo comma, Costituzione, mette in evidenza alcune criticità in ordine alla sostenibilità costituzionale ed economica della riforma sull'autonomia differenziata.

This written report, presented to the Senate in the context of the hearings on the procedure for the implementation of the differentiated regional autonomy pursuant to art. 116, third paragraph, Constitution, highlights some critical issues regarding the constitutional and economic sustainability of the asymmetric regional reform.

**KEYWORDS:** Regionalismo differenziato; Costituzione italiana; Repubblica italiana; Sostenibilità costituzionale ed economica; Riforme regionali asimmetriche; Differentiated regional autonomy;

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo elaborato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui disegni di legge nn. 615, 62 273 (Attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario) dinanzi alla Commissione affari Costituzionali del Senato della Repubblica.

Italian Constitution; Italian Republic; Constitutional and Economic sustainability; Asymmetric regional reform

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La compatibilità costituzionale delle richieste di autonomia differenziata e del procedimento di attuazione. – 2.1. La definizione dei LEP costituzionalmente orientata. – 2.2. Alcuni profili di incostituzionalità. – 3. Il punctum dolens: la sostenibilità finanziaria dell'autonomia differenziata e la compatibilità del ddl Calderoli con l'art. 119 Cost. – 4. Conclusioni.

## **1. Premessa**

Le tre proposte legislative, sottoposte alla mia attenzione, intendono dettagliare il procedimento di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Costituzione. Le mie riflessioni si soffermeranno, in particolare, sulla conformità alla Costituzione delle misure contenute nel DdL A.S. 615 Calderoli (d'ora in poi ddl Calderoli), considerato che i due progetti di iniziativa Parlamentare (DdL AS 62 di iniziativa dei senatori Boccia et al.; DdL AS 273 di iniziativa del senatore Martella) non risolvono le criticità del ddl Calderoli, che le assorbe e le sopravanza: il primo limita il coinvolgimento del Parlamento ad una non meglio precisata "deliberazione" delle Camere sul contenuto dello schema di intesa che è rimessa all'esclusiva deliberazione finale del Consiglio dei Ministri, sembrando quindi venir meno la prescritta forma di approvazione a maggioranza qualificata (e qui il conflitto procedurale con quanto previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. è evidente); mentre il secondo si limita a prevedere solo un parere delle competenti commissioni parlamentari permanenti.

L'art. 116, terzo comma, Cost. delinea com'è noto una sorta di procedimento di asimmetria incrementale prevedendo la possibilità per le regioni a statuto ordinario, nel rispetto dei principi perequativi di cui all'art. 119 Cost., di richiedere "ulteriori forme e particolari condizioni di autonomia", potendo chiedere un'espansione delle proprie competenze negli ambiti materiali indicati nell'art. 117, terzo comma, e in tre materie assegnate alla legislazione esclusiva dello Stato: l'articolo non definisce né quali competenze debbano essere trasferite, e questo può significare il trasferimento anche solo di alcune funzioni nelle materie indicate, né quali risorse andranno a sostenere il trasferimento di materie, limitandosi a richiamare i limiti finanziari contenuti nell'articolo 119 Cost.

La possibilità di una differenziazione istituzionalizzata delle competenze delle regioni a statuto ordinario non è un portato dell'originaria configurazione del disegno costituzionale, essendo stata introdotta, per finalità a mio avviso più politiche che per esigenze di organizzazione ed efficientamento amministrativo, con la riforma del titolo V realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Occorre tuttavia sgombrare il campo da alcuni equivoci che interessano l'adesione o meno alle riforme in atto: sollevare critiche nei confronti delle proposte di autonomia differenziata avanzate dalla Lega non implica l'adesione a un disegno centralista di segno opposto. Essere dubbiosi rispetto a un processo riformista che contiene insidie più o meno evidenti, come si cercherà di dimostrare, non significa essere contrari alle autonomie territoriali. Come pure, la circostanza più volte sottolineata che l'autonomia differenziata sia un processo ineludibile perché previsto dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, non esonera gli attori politici dal rispetto dei principi costituzionali fondamentali cui tutte le norme giuridiche debbono conformarsi, anche le leggi di revisione costituzionale (v. Corte cost. sent. n. 1146/1988 e giurisprudenza costante successiva).

Fatta questa premessa, va ribadito che il principio di differenziazione è la declinazione del principio costituzionale dell'eguaglianza sostanziale, per il quale, superando il principio di isonomia o eguaglianza davanti alla legge di chiara ispirazione liberale, occorre trattare in modo eguale situazioni eguali e in modo differente situazioni differenti, facendo del trattamento differenziato la chiave di volta del principio di non discriminazione e del principio pluralistico (artt. 2, 3 e 5 Cost.).

In tal senso, il principio di differenziazione è connaturato regionalismo: esso, già contemplato dalla Costituzione prima della riforma del Titolo V, non è di esclusiva portata dell'art. 116 Cost., ma trova concreto svolgimento nell'art. 117 Cost., che nel terzo comma assegna una serie di materie alla potestà legislativa concorrente di ciascuna Regione, il che già implica, in quelle materie, la possibilità di una differenziazione Regione per Regione sebbene nell'ambito di una cornice unitaria fissata dai principi fondamentali fissati con legge dello Stato o, in mancanza, desumibili dall'ordinamento giuridico. Come pure negli artt. 118 e 119 Cost., per quanto attiene ai profili amministrativi e finanziari del principio di autonomia costituzionale.

## **2. La compatibilità costituzionale delle richieste di autonomia differenziata e del procedimento di attuazione**

Il percorso dell'autonomia differenziata tracciato dal Governo Meloni si snoda attraverso il disegno di legge DdL AS 615 di origine governativa e le disposizioni della legge di bilancio 2023, artt. 791-801; a questi vanno aggiunte le proposte di legge AS 273 e 62 (di origine parlamentare). Tutti questi atti contengono misure dichiaratamente volte all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Costituzione.

### **2.1. La definizione dei LEP costituzionalmente orientata**

Nonostante il contesto costituzionale sia sempre stato improntato alla valorizzazione del principio di autonomia quale precipitato logico del principio pluralista, le attuali rivendicazioni di autonomia differenziata previste dalla formale attivazione del meccanismo previsto dall'art. 116, terzo comma, fanno leva sul meccanismo delle competenze legislative concorrenti, esasperando i divari territoriali determinati dall'atavica assenza di perequazione strutturale ed economica delle Regioni svantaggiate, dovuta al meccanismo della spesa storica e alla mancata istituzione del fondo di natura perequativa a sostegno delle aree svantaggiate.

Non a caso autorevole dottrina, con riguardo al procedimento prescelto dal ddl Calderoli per commissioni e per cabine di regia, ha fatto riferimento a una differenziazione "dissolutiva" con inversione dei piani temporali della produzione normativa e vistosi scostamenti dal quadro costituzionale<sup>1</sup>.

I punti più critici rilevati dalla dottrina nel procedimento di attuazione dell'autonomia differenziata attengono al procedimento di definizione dei LEP e al ruolo riservato al Parlamento tanto nella definizione dei LEP quanto nel procedimento di assegnazione delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", posto che l'art. 117, comma 2, lett. m) pone una riserva di legge, e dunque riserva al Parlamento la determinazione dei LEP, che oggi vengono presentati come la soluzione ai divari territoriali, trascurando del tutto che in questi venti anni di regionalismo "à la

---

<sup>1</sup> S. Staiano, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *Federalismi.it*, editoriale del 22 marzo 2023, 1ss.

carte” è bastato far leva sul terzo comma dell’art. 117 Cost. e sulla spesa storica per allargare il divario Nord/Sud a causa della mancata perequazione infrastrutturale ed economica dei territori svantaggiati<sup>2</sup>.

Insomma, i LEP sono lo strumento per garantire l’uniformità dei diritti fondamentali (civili e sociali) sul territorio nazionale, non certo lo strumento di perequazione economico-finanziaria.

Sotto il profilo sostanziale emerge, dunque, una discrasia tra la configurazione costituzionalmente orientata dei LEP come strumento di garanzia dei diritti fondamentali e la collocazione della disciplina per la determinazione dei LEP a livello prevalentemente tecnico-amministrativo-finanziario: ne consegue come logica conseguenza una sorta di defondamentalizzazione dei LEP declassati a mera “soglia di spesa costituzionalmente necessaria” come si legge nell’art. 1 comma 791 della l. 197/2022 che a sua volta riprende la definizione data dalla giurisprudenza costituzionale più recente (sent. 220/2021) che sembra essersi allontanata dalla giurisprudenza più risalente, aderendo a una sorta di interpretazione “sanante”, che fa salve alcune scelte politiche discutibili sotto il profilo dei rapporti tra le fonti del diritto, prima fa tutte la generalizzazione dell’uso del DPCM con valore normativo. Il fatto poi che la forma del DPCM sia stata adottata per determinare i LEA (Livelli essenziali di assistenza) non esclude la sua potenziale contrarietà alla Costituzione dei DPCM per incompetenza assoluta in quanto atti amministrativi inidonei a disciplinare materie coperte da riserva assoluta di legge quali i “diritti civili e sociali”, considerato che in quanto atti amministrativi sarebbero altresì sottratti al controllo di costituzionalità.

La medesima Corte costituzionale, invero, con la sentenza 88/2003, ha affermato infatti che “L’inserimento nel secondo comma dell’art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le

---

<sup>2</sup> Evidenziano plurime criticità del procedimento di attuazione dell’art. 116, L. Di Majo, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, Rivista AIC, 1/2020, 233ss.; R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in Rivista AIC, n. 4/2019, 261ss.; R. Caridà, *Notazioni sulla portata applicativa dell’art. 116 della Costituzione e funzioni amministrative*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2019, 2ss.; M. Carli, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, 21/2019, pp. 2ss.; A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in DPE Rassegna online, speciale 2/2019, 2ss.; A. Morelli, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell’autonomia territoriale*, in DPE Rassegna online, speciale 2/2019, 18ss.; A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in DPE Rassegna online, speciale 2/2019, 29ss.; E. Catelani, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2/2018, pp. 2ss.; D. Giroto, *L’autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in *Federalismi.it*, 7/2018, pp. 336ss. *Contra*, D. Mone, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell’art. 116, comma 3, Cost. conforme a Costituzione*, in Rivista AIC, 1/2019, pp. 320ss.

materie di legislazione esclusiva dello Stato, della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto”. E va ricordato anche che la Corte ha sempre dedicato particolare attenzione al rapporto tra LEP e risorse finanziarie affermando che la riduzione eccessiva di risorse per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e l’incertezza sulla loro entità non consentono un’efficace utilizzazione delle stesse da parte delle Regioni, in quanto impediscono un ragionevole progetto di impiego e soprattutto pregiudicano l’esercizio delle funzioni assegnate alle Regioni stesse e il buon andamento dei servizi (Corte cost., s.n. 10/2016), rispetto ai quali “il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle” (Corte cost., ss. nn. 192/2017 e 231/2017).

L’autonomia differenziata potrà conferire alle Regioni richiedenti poteri in ambito di autonomia legislativa e finanziaria molto simili se non proprio paralleli a quelli di cui godono le regioni ad autonomia speciale, sganciate da qualunque forma di “giustificazione”. In realtà, un’inversione del grado di autonomia era già presente all’epoca dell’approvazione della riforma del titolo V: l’art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, richiamato dall’art. 10 del ddl Calderoli, conteneva già una clausola di maggior favore per le regioni a statuto speciale il cui grado di autonomia post revisione del titolo V risultava di grado inferiore rispetto alle “nuove” regioni ordinarie. La richiesta da parte di alcune Regioni di tutte le materie di cui all’art. 117, terzo comma, più le tre materie di competenza esclusiva di cui all’art. 117, secondo comma, ossia quelle delle lett. l, limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s)., e conseguentemente, l’applicazione alle regioni a statuto speciale dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, si muove in una logica di neocentralismo regionale.

Nulla di più errato.

Qualunque forma di asimmetria delle Regioni a Statuto ordinario, anche la più spinta, deve inquadarsi nel principio unitario, che si estrinseca nell’eguaglianza sostanziale dei territori e nella solidarietà e coesione sociale, economica e territoriale (art. 5 in combinato disposto con gli artt. 2 e 3 Costituzione).

Sotto il profilo legislativo, le pretese delle regioni richiedenti sono sovrabbondanti. Ogni modello di regionalismo, che presuppone l'unitarietà della cornice di riferimento, deve muoversi nel perimetro di contrappesi ben definiti dalla Costituzione come solidarietà (art. 2 Cost.), eguaglianza (art. 3 Cost.), unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), partecipazione dell'Italia all'Unione Europea (art. 11 Cost.), principio di equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico (art. 81 Cost.), perequazione (art. 119, comma 4, Cost.), interesse giuridico ed economico unitario, nonché tutela dei livelli essenziali delle prestazioni (artt. 117, lett. m) e 120 Cost.), con un processo di attribuzione di competenze di carattere generale alle regioni richiedenti, ossia attribuendo l'intero blocco di materie previsto dal terzo comma dell'art. 117, si rischierebbe di delegare un potere normativo troppo pervasivo alle Regioni su aspetti che trascinano gioco forza nella competenza dello Stato centrale, creando disuguaglianze difficilmente gestibili. Nella Costituzione la solidarietà è concepita come un valore supremo e fondativo che innerva l'intera struttura costituzionale in funzione dell'eguaglianza e della riduzione delle disuguaglianze; tanto costituisce la cornice entro la quale lo Stato e le Regioni devono muoversi.

Ciò significa che le richieste di autonomia differenziata delle Regioni devono essere motivate da esigenze legate alle specificità dei territori, contestualizzate e inquadrate nell'ambito dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale, non potendosi rapportare al mero dato testuale dell'art. 117, III co., come se ci si trovasse all'indomani della riforma del 2001, perché da allora sono passati più di venti anni di regionalismo e di sua interpretazione costituzionale.

## **2.2. Alcuni profili di incostituzionalità**

Venendo all'analisi del ddl Calderoli<sup>3</sup> e alla luce delle precedenti considerazioni, si evidenziano plurimi profili di incostituzionalità:

- Il procedimento di approvazione delle proposte di intesa bypassano, attraverso modalità varie, il ruolo del Parlamento. L'art. 116 Cost. è attento nel precisare che l'attribuzione delle

---

<sup>3</sup> Sul ddl Calderoli si segnalano le riflessioni di G. Lauri, *Le "proposte Calderoli" sull'autonomia differenziata (e una controproposta)*, in *Osservatorio AIC*, 3/2023, 5ss.; L. Spadacini, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, in *Federalismi.it*, n. 10/2023, 218ss.; G.M. Salerno, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, editoriale dell'11 gennaio 2023, IVss; M. Podetta, *Il tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio 2023*, in *Consulta online*, 2/2023, 1ss.

materie non avviene in blocco ma riguarda «ulteriori forme e particolari condizioni di autonomia, concernenti le materie...» e, pertanto, vanno specificate non solo i limiti alle ulteriori forme e particolari condizioni di autonomia, ma anche la ratio, ossia la giustificazione dell'attribuzione, giacché le condizioni di autonomia devono essere “particolari”. Ma di ciò non v'è traccia del ddl Calderoli che si limita a enunciare genericamente l'interesse regionale all'autonomia senza motivarlo.

- Violazione dell'art. 116 per lesione del principio di riserva di legge. La lettera dell'art. 116, III co., prevede che le forme e condizioni particolari di autonomia possano essere “attribuite” dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario e ciò comporta in capo al Parlamento l'onere di definire preventivamente i principi e i limiti dell'attribuzione nonché di controllare l'impatto delle competenze e delle risorse attribuite sull'intero sistema delle autonomie. Pertanto, trattandosi di misure che incidono direttamente sulla configurazione della forma di Stato (il passaggio da un regionalismo “a specialità fissa” a un regionalismo “a geometria variabile”), l'attribuzione di particolari condizioni di autonomia richiede come protagonista del suddetto procedimento il Parlamento. Infatti, secondo l'art. 116, III co. la legge di attuazione non recepisce, sic et simpliciter, l'intesa, ma viene approvata “sulla base di un'intesa”: l'intesa è atto presupposto ma non esaurisce la competenza del Parlamento.
- Violazione delle norme sul procedimento legislativo ordinario. Il ddl Calderoli prevede un procedimento farraginoso di tipo negoziale per la determinazione dell'intesa incentrata sul sistema delle Commissioni paritetiche (art. 4 del ddl Calderoli) la cui approvazione, seppure subordinatamente alla determinazione dei LEP, che esclude il Parlamento dalla definizione dei contenuti dell'intesa: una volta deliberato in Consiglio dei ministri lo schema di intesa preliminare è trasmesso alle Camere, che devono esaminare l'intesa entro 60 gg. Dal tenore della disposizione non v'è spazio per alcuna proposta di emendamento dell'intesa da parte del parlamento, essendo il procedimento di elaborazione dello schema di intesa assorbito dalla deliberazione del Consiglio dei ministri. Ora, poiché l'art. 116 rimette alla volontà parlamentare l'attribuzione delle “condizioni particolari di autonomia” e poiché nell'art. 116 Cost. non si evince alcuna deroga al potere legislativo del Parlamento (se non per la maggioranza qualificata), che non potrebbe, pertanto, essere imposta da una legge di



attuazione che ha il rango di legge ordinaria, affinché il procedimento risulti conforme alla Costituzione, la possibilità di emendare l'intesa deve trasferirsi dalla fase di elaborazione alla fase dell'approvazione. La determinazione da parte dello Stato (Governo) e della Regione dei contenuti della bozza di intesa si pone, infatti, come fase necessaria del procedimento legislativo rinforzato di attribuzione dell'autonomia differenziata che culmina con l'approvazione a maggioranza assoluta della fonte del diritto rinforzata. In sostanza, è il Parlamento che deve definitivamente valutare se l'assetto degli interessi concordato tra Governo e Regione interessata sia politicamente opportuno e conforme alla cornice costituzionale nella sua *plena potestas*. Come pure è il Parlamento che deve valutare se l'intesa non sia in grado di ledere gli interessi delle Regioni "non differenziate", soprattutto in considerazione della potenziale irreversibilità del procedimento di autonomia differenziata. Pertanto, così come la Costituzione prevede che il Parlamento definisca le competenze legislative (approvazione degli statuti speciali, potestà legislativa statale esclusiva e concorrente), allo stesso modo il Parlamento deve co-determinare il contenuto della legge di differenziazione, non essendo previste deroghe al procedimento legislativo ordinario ulteriori rispetto al quorum deliberativo rafforzato. La previa intesa è una condizione di procedibilità del procedimento legislativo e non può sostituire il potere deliberativo del Parlamento. Sarebbe paradossale che il contenuto di una legge – autorizzata ad introdurre modifiche o deroghe alla Costituzione, sottratta a referendum abrogativo e modificabile esclusivamente attraverso una procedura rinforzata – possa essere solo accettato o rifiutato dal Parlamento, riducendo questo a mero ratificatore di decisioni assunte da altri soggetti istituzionali. Sarebbe pertanto necessario prevedere la possibilità per il Parlamento di intervenire sui contenuti dell'intesa già nella fase di negoziazione, adottando un procedimento analogo a quello previsto dall'art. 123 Cost *ante* riforma del titolo V per l'approvazione degli statuti regionali ordinari: un procedimento di co-decisione tra il Parlamento e l'assemblea legislativa regionale. Risulta, infatti, eccentrico rispetto alla configurazione della nostra forma di governo (parlamentare) la previsione di un procedimento che si sviluppi totalmente al di fuori delle Camere: nulla osta, infatti, che protagonisti del processo siano Parlamento e Consiglio regionale, considerato che la lettera dell'art. 116, comma 3, Cost. si riferisce genericamente a "Stato" e "Regione" lasciando alla norma di attuazione la specificazione dei soggetti protagonisti del procedimento di

differenziazione. Se, infatti, la logica negoziale, investendo gli esecutivi, dovrebbe concernere l'attribuzione di competenze amministrative, la scelta di attribuire ulteriori competenze alla legislazione esclusiva della Regione richiede l'intervento dei legislativi, statale e regionale.

- Violazione della riserva di regolamento ex art. 72 Cost. Strettamente connessa alla precedente censura è l'incompetenza del ddl Calderoli a disciplinare un procedimento di attribuzione di un oggetto potenzialmente legislativo: il tenore dell'art. 2, comma 5, del ddl Calderoli disciplina il procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione, che si sostanzia nella predisposizione da parte del Governo e della Giunta (potere esecutivo, donde la natura negoziale) di uno schema di intesa presentato alle Camere alle quali viene assegnato un termine di decadenza (sic!) di 60 gg entro il quale poter formulare atti di indirizzo; decorso tale termine lo schema si intende approvato e trasmesso alla Regione per l'approvazione definitiva. Si tratta dell'apposizione inedita al Parlamento di un termine di decadenza dall'esercizio della potestà di intervenire su un atto in grado di modificare il principio della separazione verticale dei poteri e dunque la forma di stato, che è materia sottoposta a stringenti limiti di revisione costituzionale e che oggi è esposta alla modifica da parte di una fonte del diritto di grado subordinato. Occorre, pertanto, ove si voglia perseverare nell'adozione di un procedimento derogatorio, rimettere alla modifica (possibilmente congiunta e speculare) dei Regolamenti parlamentari la definizione di un procedimento legislativo speciale che ai sensi dell'art. 116 diverge nel quorum deliberativo ma non nelle modalità di approvazione che seguono la procedura ordinaria, la cui deroga è possibile solo attraverso la modifica regolamentare.
  
- Violazioni plurime dell'art. 138 sotto il profilo dell'elusione delle misure poste a garanzia della Costituzione. Il primo profilo di elusione dell'art. 138 della Costituzione va ravvisato nella possibilità che le Regioni chiedano espressamente l'attribuzione della totalità delle 20 materie concorrenti. Ammettendo la possibilità di attribuire alle Regioni richiedenti tutte le materie previste dall'art. 117, III co., Cost., si potrebbe ravvisare una modifica dell'art. 117, c. 3 cost., a seguito di abrogazione tacita della categoria della legislazione concorrente ad opera della legge di intesa al di fuori del principio di legalità costituzionale che richiede

l'attivazione del procedimento ex art. 138, che potrebbe essere esposta al rischio della declaratoria di incostituzionalità. Questa lettura è confortata anche dall'evoluzione legislativa e giurisprudenziale dell'assetto costituzionale delle competenze, che ha prodotto la ri-centralizzazione di molte materie, si pensi alle cc.dd. "materie trasversali" (sent. 407/2002) idonee ad investire una pluralità di materie anche di competenza regionale, all'individuazione della nozione di materie con finalità e interessi prevalenti riservate alla legislazione dello Stato (sent. 368/2008) e al riconoscimento in capo allo Stato della potestà legislativa tutte le volte in cui gli spetta la titolarità della funzione amministrativa, per rendere l'esercizio delle competenze amministrative rapportabile a un parametro legale unitario in tutto il territorio nazionale in virtù del principio di legalità e di unitarietà dell'ordinamento giuridico (sent. n. 303/2003). Il secondo profilo di incostituzionalità è dato dallo strumento scelto per la definizione dei LEP: se rigettiamo la natura amministrativa-finanziaria dei LEP e riconosciamo agli stessi la funzione di garanzia dei diritti fondamentali, la fonte di grado secondario (decreti ministeriali o DPCM) potrebbero avere solo natura esecutiva della determinazione dei LEP da parte di fonte di rango legislativo primario (rispettando in tal modo la riserva di legge contenuta nell'art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.).

### **3. Il *punctum dolens*: la sostenibilità finanziaria dell'autonomia differenziata e la compatibilità del ddl Calderoli con l'art. 119 Cost.**

Sotto il profilo finanziario, ed è questo lo scoglio più difficile da superare, non va infatti trascurato che le Regioni che richiedono maggiore autonomia con il procedimento ex art. 116, comma terzo, Cost. sono regioni a Statuto ordinario e come tali vincolate ai meccanismi perequativi di cui all'art. 119 Cost. (per cui qualunque formula che consentisse la partecipazione all'extragettito erariale a discapito di altri territori sarebbe incostituzionale), espressamente richiamato dall'art. 116, terzo comma, e alla pre-definizione dei LEP, fabbisogni e costi standard.

Il ddl Calderoli prevede espressamente nell'art. 8 che dall'attuazione dell'autonomia differenziata non devono derivare nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica (comma

1). Viene, altresì, ribadito che il finanziamento dei LEP deve avvenire nel rispetto dell'art. 17 della legge 196/2009 e degli equilibri di bilancio (art. 8, comma 2).

Tuttavia, se il finanziamento delle nuove funzioni deve avvenire a costo zero, vale a dire a invarianza delle poste permanenti iscritte a bilancio, come si reperiscono le risorse per garantire i meccanismi di perequazione finanziaria dei territori e conseguentemente l'erogazione dei LEP?

La risposta è semplice, ma al tempo stesso inquietante: il baco è nel sistema di finanziamento delle funzioni trasferite attraverso la "compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale", nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione" (art. 5, comma 2, ddl Calderoli). Si tratta di un meccanismo che ancorerebbe l'entità del finanziamento al gettito erariale regionale che viene influenzato dal ciclo economico, con il rischio di una riduzione delle risorse a fronte della riduzione del gettito erariale.

A mio avviso il problema risiede nei meccanismi di compensazione e di solidarietà economica che devono costituire il contrappeso dell'eventuale trasferimento di funzioni e risorse aggiuntive alle Regioni proponenti l'intesa che non deve pregiudicare l'erogazione integrale dei servizi sul territorio nazionale e non limitata al sistema dei fabbisogni standard. Contrappesi che non sono adeguatamente definiti dal ddl Calderoli e che espongono tale atto alla violazione dell'art. 119 Cost. In particolare, sul versante perequativo, la Costituzione è chiara nello stabilire: a) che la perequazione deve essere calcolata sulla base degli squilibri determinata dalla diversa capacità fiscale regionale calcolata pro capite (ossia per abitante) e non sul PIL regionale; b) la sperequazione regionale non deve essere calcolata sui fabbisogni di spesa (che richiama la funzione contabile cui sono oggi ridotti i LEP) ma sulla base delle capacità fiscali regionali; c) il fondo perequativo ex art. 119, comma 3, destinato a colmare i divari fiscali pro capite dei "territori con minore capacità fiscale per abitante" (cit. testualmente art. 119, comma 3, Cost.) ha una funzione di riequilibrio integrale e senza vincolo di destinazione (da ultimo Corte cost., sent. n. 71 /2023); d) inevitabile conseguenza è che i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni "differenziate", producendo effetti anche per il finanziamento delle Regioni "non differenziate" e per il sistema finanziario nazionale, non possono essere risolti con un negozio bilaterale (l'intesa) tra lo Stato e la singola regione interessata.

Rispetto all'impostazione prevista dalla Costituzione, il ddl Calderoli è elusivo dei meccanismi di ripartizione dei carichi finanziari tra lo Stato e le Regioni: in tal senso il ddl Calderoli violerebbe

non solo il sistema previsto dall'art. 119 (ad oggi in gran parte attuato) ma anche l'art. 53 che disciplina il sistema fiscale nazionale come sistema unitario e non frazionabile.

Inoltre, vi sarebbe l'ulteriore probabile eventualità di insufficienza delle risorse a fronte del massiccio trasferimento di funzioni. D'altra parte, il Dossier n. 52 del maggio 2023 del Servizio del Bilancio del Senato ha confermato le molteplici criticità relative alla sostenibilità finanziaria del trasferimento di funzioni alle Regioni richiedenti già evidenziate dalla dottrina. Il problema è la rigidità del meccanismo compartecipativo, ancorato non a un ammontare stabilito in un valore assoluto per ciascuna funzione trasferita, ma in un dato connesso all'aliquota del tributo o dell'imposta statale e al dato economico di crescita del PIL regionale che avrà come effetto la cristallizzazione dei divari territoriali, poiché le Regioni a economia più lenta, che difficilmente riuscirebbero ad avere un livello di compartecipazione al gettito erariale sufficiente a finanziare le funzioni aggiuntive, vedrebbero anche progressivamente ridotte le risorse destinate al finanziamento delle funzioni ordinarie (riduzione del bilancio dello Stato stimato in 190 miliardi annui)<sup>4</sup>. Questo significherebbe a regime differenziato che le Regioni "non differenziate" non riuscirebbero ad avere risorse neanche corrispondenti alla (tanto vituperata) spesa storica.

Resta da chiarire l'inciso "compartecipazione al gettito erariale maturato nel territorio regionale" che riecheggia la famosa diatriba sul cd. residuo fiscale, vale a dire la possibilità per le Regioni di ancorare la quota di compartecipazione alla quantità di imposte prodotte sul proprio territorio: se così fosse, questa previsione sarebbe in netto contrasto con l'art. 53 della Costituzione per il quale il concorso alle spese pubbliche secondo la propria capacità contributiva è personale e nazionale e non dipende dal luogo di residenza del soggetto contribuente.

La Corte costituzionale ha chiaramente espresso questo principio nella sentenza n. 69 del 2016 che ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso della Regione Veneto:

"Fermo restando che l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata, il criterio del residuo fiscale richiamato dalla Regione non è parametro normativo riconducibile all'art. 119 Cost., bensì un concetto utilizzato nel tentativo, storicamente ricorrente tra gli studiosi

---

<sup>4</sup> A. Giannola, G. Stornaiuolo, *Un'analisi delle proposte avanzate sul "federalismo differenziato"*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, numero 1-2 del 2018; G. Petrillo, *Profili finanziari del regionalismo differenziato: prospettive e limiti*, in *DPE Rassegna online*, speciale 2/2019, 47ss.; G. Bernabei, *L'autonomia differenziata nel contesto della finanza locale*, 18/2019, pp. 2ss.

della finanza pubblica, di individuare l'ottimale ripartizione territoriale delle risorse ottenute attraverso l'imposizione fiscale.

Data la struttura fortemente accentrata, nel nostro ordinamento, della riscossione delle entrate tributarie e quella profondamente articolata dei soggetti pubblici e degli interventi dagli stessi realizzati sul territorio, risulta estremamente controversa la possibilità di elaborare criteri convenzionali per specificare su base territoriale la relazione quantitativa tra prelievo fiscale e suo reimpiego.

L'esigenza di aggregare dati eterogenei secondo metodologie non univocamente accettate ha fatto sì che il concetto di residuo fiscale sia stato utilizzato piuttosto come ipotesi di studio che come parametro di correttezza legale nell'allocazione territoriale delle risorse ... *In definitiva, il parametro del residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost.*"

Ora, il Ministro Calderoli, si è sempre affrettato nel corso delle audizioni a smentire l'ipotesi del ricorso al residuo fiscale per finanziare le competenze aggiuntive: in realtà la velleità di fare ricorso al residuo fiscale, trattenendo il 90% delle risorse prodotte sul territorio della Regione è espressamente contenuta nella proposta di legge n. 43 deliberata dalla Giunta della Regione Veneto con la deliberazione n. 35/DDL del 23 ottobre 2017 e trasmessa al Parlamento con la deliberazione del Consiglio Regionale n. 155 del 15 novembre 2017<sup>5</sup> (BUR n. 113 del 10/11/2017) nella quale testualmente si legge che la proposta di legge è così strutturata:

*“a) l'ambito della materie nelle quali la Regione del Veneto richiede forme e condizioni particolari di autonomia: si tratta di tutte le 23 materie - 3 di competenza esclusiva statale e 20 di competenza concorrente - previste dall'articolo 116, terzo comma; nulla va escluso, per ora, onde evitare errori preliminari, forse non rimediabili; b) la misura delle risorse necessarie a finanziarle: si tratta dei 9/10 del gettito riscosso nel territorio regionale delle principali imposte erariali, che si aggiungono ai gettiti dei già esistenti tributi propri regionali e agli specifici fondi di cui la proposta chiede la regionalizzazione. Il problema finanziario è acuto e non va sottovalutato, a priori, da nessuno: men che meno da chi obietta, dal momento che questa iniziativa si colloca nell'ambito di*

---

<sup>5</sup> Intitolata Proposta di legge statale da trasmettere al Parlamento nazionale, ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione dal titolo: "Iniziativa regionale contenente, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge regionale 19 giugno 2014, n. 15, percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" d'iniziativa della Giunta Regionale del Veneto. (Progetto di legge statale n. 43).

*una sicura, incontestabile ingiustizia territoriale nella allocazione delle risorse; c) le specifiche competenze, per ognuna delle 23 materie, di cui la Regione del Veneto chiede di assumersi la responsabilità”.*

Come evidenziato attraverso il richiamo alla giurisprudenza costituzionale, questo meccanismo di attribuzione di risorse ove realizzato si porrebbe in contrasto con l’art. 119 Cost., il cui rispetto è tassativo per il legislatore, tanto nazionale quanto regionale

#### **4. Conclusioni**

È evidente che tale processo di valorizzazione delle autonomie non possa prescindere da ingenti investimenti pubblici volti a ridurre, se non proprio ad eliminare, le disparità tra le varie aree territoriali, circostanza che, nonostante gli auspici delle forze politiche, sembra essere messa in grave pericolo dalla crisi economica prolungata in cui versa il paese, aggravata dalla pandemia, prima, e dalla guerra in Ucraina, poi (con la crisi del Kosovo che bussava alla porta!). Pretermettendo la perequazione infrastrutturale ed economico-finanziaria dei territori ai LEP, il ddl Calderoli mostra di aderire alla visione di un’autonomia autoreferenziale e competitiva, foriera di insanabili conflitti sociali.

Sarebbe, pertanto, quanto mai saggio sospendere per il momento ogni velleità di accaparramento di funzioni e di risorse che in un contesto come quello attuale non può che acuire i divari territoriali e concentrarsi sui progetti di perequazione economica e strutturale del Paese (grazie anche ai fondi PNRR), volgendo semmai l’attenzione alla correzione di quelle parti del titolo V che più di altre si prestano a interpretazioni competitive dell’autonomia regionale estranee allo spirito più autenticamente solidaristico della Costituzione. Solo ancorando indiscutibilmente il Titolo V ai principi fondamentali della Carta, l’autonomia consoliderebbe l’unità indivisibile della Repubblica attraverso l’azione delle Regioni e degli altri enti locali, anzitutto i Comuni, in cui essa si articola, rendendola così più prossima ai bisogni dei propri abitanti e, bilanciando le esigenze di maggiore autonomia delle Regioni interessate con i principi della parità di trattamento di tutti i cittadini, indipendentemente dalla parte del territorio nazionale in cui risiedono.

Inutile ribadire che una lettura costituzionalmente orientata dei LEP quali fonte della garanzia costituzionale dei diritti civili e sociali debba necessariamente presupporre che tutte le Regioni

siano poste sulla stessa linea di partenza: in altre parole pensare di procedere alla determinazione dei LEP in mancanza di perequazione economico-strutturale dei territori significa attribuire ai LEP una funzione (quella di misura economico-finanziaria del livello delle prestazioni pubbliche) che non è costituzionalmente orientata e che tradisce il tema centrale della garanzia dell'uniformità dei diritti e dell'uguaglianza dei cittadini.

Si fa presente che è stato avviato in Senato l'esame di una Legge costituzionale di iniziativa popolare (AS 764 DDL costituzionale di iniziativa popolare) sottoscritta da più di 100.000 elettrici ed elettori finalizzata a modificare gli articoli 116, terzo comma, e 117 della Costituzione, al fine di correggere i più vistosi errori del Titolo V per come riformato nel 2001 e contribuendo così ad aprire, finalmente, un pubblico dibattito su una questione che interessa da vicino ogni cittadina e cittadino. Potrebbe essere questa l'occasione per la politica di avviare un serio e trasparente confronto sul futuro del nostro Paese.