

## Le Regioni e l'autonomia differenziata

29 gennaio 2024

Nella seduta del 23 gennaio 2024, il Senato ha approvato il disegno di legge d'iniziativa governativa, collegato alla manovra, sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario.

Il provvedimento, che ora passa all'esame della Camera ([C. 1665](#)), fa seguito ad un'ampia discussione sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, che si è svolta già a partire dalla fine della XVII legislatura, a seguito delle iniziative intraprese da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nel 2017.

Per approfondimenti si veda il [dossier](#) a cura dei Servizi studi parlamentari.

### Il disegno di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata

Il disegno di legge [C. 1665](#), di iniziativa governativa e modificato nel corso dell'esame al Senato, reca disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata ex art. 116, terzo comma, Cost., il quale delinea le coordinate fondamentali della procedura per l'accesso delle Regioni ordinarie a ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di legislazione concorrente e alcune materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. In particolare, il testo provvede alla definizione dei **principi generali** per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e delle relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione.

In premessa, il disegno di legge individua le finalità dell'intervento legislativo (articolo 1), esplicitando che l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme di autonomia, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente 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), ivi inclusi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali.

A tale fine, il provvedimento, come modificato al Senato (articolo 3), contiene una **delega al Governo** ad adottare, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023), i cui schemi sono **trasmessi alle Camere** per l'espressione del **parere** da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materie, nonché di quelle competenti per i profili finanziari.

Il disegno di legge demanda a tali decreti legislativi, inoltre, la determinazione delle **procedure** e delle **modalità operative** per il **monitoraggio dell'effettiva garanzia** in **ciascuna Regione** della erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Si prevede, altresì, che i **LEP** siano **periodicamente aggiornati con d.P.C.m.**, sui cui relativi schemi sono acquisiti i **pareri** della **Conferenza unificata**, nonché delle **Commissioni parlamentari** competenti per materia e per i profili finanziari.

Nelle **more dell'entrata in vigore** dei suddetti decreti legislativi, si prevede che continuino ad applicarsi, ai fini della determinazione dei LEP nelle materie suscettibili di autonomia differenziata, le **disposizioni** previste dalla **legge di bilancio 2023** (articolo 1, commi da 791 a 801-bis).

Il disegno di legge disciplina, come anticipato, il **procedimento di approvazione delle "intese"** (articolo 2). In proposito, si stabilisce che l'atto di **iniziativa** per l'attribuzione di competenze ex art. 116, terzo comma, sia preso dalla regione interessata sentiti gli enti locali, secondo le modalità previste nell'ambito della propria autonomia statutaria. L'iniziativa di ciascuna regione può riguardare una o più materie o ambiti

di materie. Segue il negoziato tra il Governo e la regione per la definizione di uno **schema di intesa preliminare**.

La richiesta deve essere trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il quale, acquisita la valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia, ed in ogni caso entro i successivi sessanta giorni, avvia il negoziato con la Regione richiedente. Con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, il negoziato è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia e, ai fini del suo avvio, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie debbono tenere conto del quadro finanziario della Regione interessata.

Lo schema d'intesa preliminare tra Stato e regione, corredato di una relazione tecnica, è approvato dal Consiglio dei ministri: sullo stesso deve essere acquisito il parere della Conferenza unificata da rendere entro sessanta giorni. Trascorso tale termine, lo schema preliminare viene comunque trasmesso alle Camere **per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari**: questi si esprimono al riguardo "**con atti di indirizzo**", secondo i rispettivi regolamenti, entro novanta giorni (anziché sessanta, come originariamente previsto) dalla data di trasmissione dello schema di intesa preliminare, udito il Presidente della Giunta regionale interessata.

Alla luce del parere e degli atti di indirizzo, il Presidente del Consiglio o il Ministro predispongono lo **schema di intesa definitivo**, ove necessario al termine di un ulteriore eventuale negoziato e comunque una volta decorso il termine di novanta giorni. Nel corso dell'esame al Senato è stato aggiunto che, **laddove il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga di non conformarsi**, in tutto o in parte, agli atti di indirizzo, **riferisce alle Camere con apposita relazione**, nella quale fornisce **adeguata motivazione** della scelta effettuata.

Per le fasi successive, si prevede l'approvazione dell'intesa definitiva da parte della regione, assicurando la consultazione degli enti locali interessati, e la deliberazione da parte del Consiglio dei ministri dell'intesa definitiva e del disegno di legge di approvazione dell'intesa che è allegata al disegno di legge. Alla seduta del Consiglio dei Ministri per l'esame dello schema di disegno di legge e dello schema di intesa definitivo partecipa il Presidente della Giunta regionale. Il **disegno di legge di approvazione dell'intesa** e la medesima **intesa allegata** sono immediatamente **trasmessi** alle **Camere** per la **deliberazione**, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il quale configura quella in questione come una **legge rinforzata**, prescrivendo che ciascuna Camera la approvi a **maggioranza assoluta** dei rispettivi **componenti**.

Le intese devono anche indicare la loro **durata**, che non può comunque essere superiore a un decennio. Ciascuna intesa individua i casi in cui le disposizioni statali vigenti nelle materie oggetto di intesa con una Regione, approvata con legge, continuano ad applicarsi nei relativi territori della Regione fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali disciplinanti gli ambiti oggetto dell'intesa (articolo 7). L'intesa può essere modificata su iniziativa dello Stato o della regione e può prevedere i casi e le modalità con cui lo Stato o la regione possono chiederne la cessazione, da deliberare con legge a maggioranza assoluta delle Camere. L'iniziativa di modificare le intese può essere adottata anche sulla base di atti di indirizzo adottati dalle Camere secondo i rispettivi regolamenti. Alla scadenza del termine, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della regione, manifestata almeno un anno prima della scadenza.

In relazione ai **principi applicabili al trasferimento delle funzioni**, si prevede che il **trasferimento** delle funzioni (art. 4), con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, attinenti a materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, può avvenire **nei limiti delle risorse rese disponibili in legge di bilancio**. Per le funzioni relative a materie o ambiti di **materie diverse** da quelle riferibili ai LEP, il trasferimento può essere effettuato **nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente**. 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 (art. 6).

Il provvedimento disciplina inoltre l'istituzione di una **Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali**, con il compito di formulare proposte per l'individuazione dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte della Regione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia oggetto di conferimento. I **criteri di determinazione di tali beni e risorse**, così come le **modalità di finanziamento** delle suddette funzioni dovranno essere **definiti nell'ambito**

**dell'intesa** tra Stato e Regione disciplinata dall'articolo 2 del disegno di legge. Il finanziamento dovrà, comunque, essere basato sulla **compartecipazione regionale ad uno o più tributi erariali** (articolo 5). La Commissione procede annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, mentre spetta alla Corte dei Conti riferire annualmente alle Camere sui controlli effettuati, con riferimento in particolare alla verifica della congruità degli oneri finanziari conseguenti al trasferimento di competenze nell'ambito del regionalismo differenziato rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.(articolo 8).

Sotto il profilo finanziario, il disegno di legge (articolo 9) reca, la **clausola di invarianza finanziaria** con riferimento all'attuazione della presente legge e di ciascuna intesa che ne derivi. Dispone che il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard è attuato nel rispetto delle norme vigenti in materia di copertura finanziaria delle leggi e degli equilibri di bilancio, nonché garantisce, per le singole Regioni che non siano parte delle intese, l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione. Al contempo, il provvedimento stabilisce che lo Stato adotti **misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione, della solidarietà sociale** individuando anche alcune **fonti per le relative risorse**, precisando che trova comunque **applicazione la normativa** volta ad assicurare **l'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario** attraverso la cosiddetta fiscalizzazione dei trasferimenti statali, anche nel quadro dell'attuazione della *milestone* del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (articolo 10).

Il provvedimento (articolo 11) prevede infine che la legge trovi applicazione nei confronti delle regioni che abbiano già avviato il negoziato per il riconoscimento dell'autonomia differenziata, nonché che si applichi anche alle **regioni a statuto speciale e le province autonome** ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V, che riconosce a tali enti territoriali forme di maggiore autonomia previste da tale legge.

L'esame del provvedimento è iniziato il 3 maggio 2023 presso la Commissione Affari costituzionali del Senato ( [A.S. 615](#) ), dove sono stati abbinati altri due progetti di legge di iniziativa parlamentare e una petizione popolare. Tra i mesi di maggio e giugno si è svolta una intensa attività conoscitiva attraverso lo svolgimento di [audizioni informali](#) . Il 6 giugno 2023 la medesima Commissione ha adottato il disegno di legge del Governo come testo base per il proseguimento dell'esame. Il 6 luglio è stato fissato il termine per la presentazione degli [emendamenti](#) . Il 3 agosto sono iniziate le votazioni sugli ordini del giorno e a seguire l'esame degli emendamenti che si è concluso il 21 novembre, con il conferimento ai relatori del mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sul disegno di legge, comprensivo delle modifiche approvate nel corso della sede referente. L'Assemblea del Senato, che ha avviato l'esame nella seduta del 10 gennaio, dopo avere respinto una questione pregiudiziale e l'ordine del giorno di non passaggio agli articoli, ha approvato alcuni ulteriori emendamenti al testo della Commissione e approvato in prima lettura nella seduta del 23 gennaio 2024.

## Focus

[L'art. 116, terzo comma, della Costituzione](#)

[https://temi.camera.it/leg19/post/19\\_pl18\\_4995.html](https://temi.camera.it/leg19/post/19_pl18_4995.html)

---

## Il processo di attuazione dell'autonomia differenziata nelle precedenti legislature

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, prevede che forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di legislazione concorrente (di cui all'articolo 117 terzo comma della Costituzione) e l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (articolo 117, secondo comma, lettere l), n) ed s), possono essere attribuite alle regioni a statuto ordinario con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali. La legge deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, sulla base dell'intesa fra lo Stato e la regione interessata.

Alla fine della XVII legislatura, il **28 febbraio 2018**, il governo Gentiloni ha sottoscritto con le tre regioni (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) che avevano avviato il percorso per il riconoscimento delle forme di autonomia differenziata previste dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (su cui cfr. l'apposito focus), tre distinti [accordi preliminari](#) che hanno individuato i principi generali, la metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa.

Gli Accordi preliminari del 28 febbraio 2018 prevedevano (art. 2 delle Disposizioni generali) che l'intesa abbia una durata decennale, potendo comunque essere modificata in qualunque momento di comune accordo tra lo Stato e la Regione, "qualora nel corso del decennio si verificino situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione".

In tutti e tre gli Accordi preliminari le **materie** di prioritario interesse regionale oggetto del negoziato nella prima fase della trattativa sono le seguenti: Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; Tutela della salute; Istruzione; Tutela del lavoro; Rapporti internazionali e con l'Unione europea.

Tutte e tre le regioni si sono riservate la possibilità di estendere il negoziato - in un momento successivo - ad altre materie.

L'Accordo preliminare con la Lombardia, a differenza di quelli con l'Emilia-Romagna e con il Veneto, fa espressa menzione - quale oggetto di un eventuale successivo accordo - di materie di interesse delle autonomie locali, quali: il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; il governo del territorio.

Gli **Allegati** (che costituiscono parte integrante e sostanziale degli Accordi preliminari) hanno ad oggetto le materie in relazione alle quali alle regioni sono conferite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e legislativa. Resta comunque aperta la possibilità che il negoziato si estenda ad ulteriori profili delle materie indicate e ad altre differenti materie (art. 6). Ciascun allegato riguarda una materia a cui si aggiunge un *Addendum* sui rapporti internazionali e con l'Unione europea.

Con l'**inizio della XVIII legislatura** (governo Conte I) tutte e tre le regioni con le quali sono state stipulate le c.d. pre-intese hanno manifestato al Governo l'intenzione di «ampliare il novero delle materie da trasferire» (Camera dei deputati, Interrogazione a risposta immediata n. 3-00065, [11 luglio 2018](#)). Nel frattempo, altre regioni, pur non avendo firmato alcuna pre-intesa con il Governo, hanno espresso la volontà di intraprendere un percorso per l'ottenimento di ulteriori forme di autonomia (sono pervenute ufficialmente al Governo le richieste di Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania). Sono quindi riprese le trattative tra le tre regioni e i Ministeri interessati *ratione materiae* nell'ambito dell'attività di coordinamento in capo al Ministro *pro tempore* per gli affari regionali.

Nella seduta del Consiglio dei ministri 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. Nella successiva seduta del Consiglio dei ministri n. 44 del 14 febbraio 2019, il Ministro per gli Affari regionali **"ha illustrato i contenuti delle intese**. Il Consiglio dei ministri ne ha preso atto e condiviso lo spirito". 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", comune alle tre intese.

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 (in proposito, in particolare veniva discussa l'ipotesi, avanzata anche dal documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta alla fine della XVII Legislatura dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, di una sostanziale inemendabilità del disegno di legge in quanto volto a recepire un'intesa, come avviene per i disegni di legge di recepimento di intese con confessioni religiose diverse dalla cattolica ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione) nonché la definizione dell'ampiezza delle materie da attribuire. Altro oggetto di discussione se, dal **punto di vista finanziario**, il trasferimento delle competenze dovesse avvenire previa definizione dei costi standard e, nelle materie dove siano previsti, dei Livelli essenziali di prestazione (LEP) ovvero anche precedentemente alla loro definizione sulla base della spesa storica (soluzione ipotizzata dagli accordi preliminari del febbraio 2018). A questo proposito merita anche segnalare che la definizione dei LEP è stata successivamente inserita tra le riforme previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) con scadenza marzo 2026.

Successivamente, nell'ambito del governo Conte II, è prevalso l'orientamento a far precedere la stipula delle intese dall'approvazione di una **legge-quadro** che definisca le modalità di attuazione dell'articolo 116,

terzo comma. A partire dalla nota di aggiornamento al DEF 2020 la "legge-quadro" è stata inserita tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio.

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](#).

Tale orientamento è stato poi confermato nell'ambito del governo Draghi, come segnalato nelle audizioni svolte dalla Ministra per gli Affari regionali e le autonomie, Mariastella Gelmini, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il [26 maggio 2021](#) e presso la Commissione bicamerale per gli affari regionali il [13 luglio 2021](#) e dal vice Ministro dell'economia, Laura Castelli presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 9 giugno 2021.

In particolare, la ministra Gelmini ha informato dell'istituzione di una apposita Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di autonomia differenziata (istituita con d.m. 25 giugno 2021). In ordine allo stato dei lavori e ai tempi per la presentazione alle Camere del **disegno di legge in materia di autonomia differenziata**, nel corso del *question time* svolto nella [seduta del 29 giugno 2022](#), è emerso che il lavoro della Commissione di studio ha fornito agli uffici del Ministero per gli affari regionali e le autonomie analisi e spunti utili a una prima definizione del testo del disegno di legge-quadro. Alla fine della Legislatura il testo del disegno di legge non è stato comunque presentato.

Parallelamente, per approfondire le questioni legate al percorso di attuazione del "regionalismo differenziato" la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha svolto tra marzo 2019 e marzo 2021 un'**indagine conoscitiva** nell'ambito della quale sono stati ascoltati rappresentanti del Governo, rappresentanti degli enti territoriali nonché studiosi ed esperti della materia oggetto dell'indagine e approvato, all'unanimità, nella seduta del 12 luglio 2022 un [documento conclusivo](#). Con particolare riferimento agli aspetti dell'autonomia finanziaria, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha svolto un ciclo di [audizioni](#).

## Focus

[Le iniziative regionali per l'attivazione di particolari forme di autonomia](#)

[https://temi.camera.it/leg19/post/19\\_pl18\\_le\\_iniziative\\_regionali\\_per\\_l\\_attivazione\\_di\\_ulteriori\\_forme\\_di\\_a](https://temi.camera.it/leg19/post/19_pl18_le_iniziative_regionali_per_l_attivazione_di_ulteriori_forme_di_a)

---

**Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari Costituzionali del Senato della  
Repubblica del 30 maggio 2023 sui disegni di legge nn. 615 e conn. (attuazione dell'autonomia  
differenziata delle Regioni a statuto ordinario)**

**Gaetano Azzariti**

(Professore ordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza, Università degli  
studi di Roma “La Sapienza”)

\* \* \* \*

Dato il poco tempo a disposizione mi limiterò a richiamare due principi generali dettati dalla costituzione per poi svolgere, su questa base, delle osservazioni puntuali su alcuni aspetti del disegno di legge al nostro esame. La prima considerazione è la seguente: l'attuazione del 3 comma dell'articolo 116 deve avvenire nel rispetto degli equilibri costituzionali complessivi, ossia nell'ambito del modello di regionalismo definito nei principi generali del testo costituzionale. Ciò ad evitare che l'Autonomia Differenziata si ponga *contra constitutionem*, conformandosi come una riforma di rottura del sistema. La seconda considerazione fa riferimento alla necessità che il procedimento per realizzare il progetto di trasferimento delle funzioni amministrative ex art 116 operi nell'ambito della nostra forma di Stato, ovvero nel rispetto del ruolo costituzionale degli altri organi ed enti, il Parlamento e la rappresentanza nazionale in primo luogo.

Per quanto riguarda il primo aspetto, per qualificare il modello costituzionale di regionalismo basta qui richiamare l'articolo 5, che tiene assieme il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali con l'unità ed indivisibilità della Repubblica; l'articolo 2 che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo (su tutto il territorio nazionale) collegandoli agli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale; l'articolo 3 che prescrive non solo l'eguaglianza e il rispetto della dignità sociale di tutti i cittadini ma che impone a tutta la Repubblica – a tutti i cittadini e le istituzioni, centrali e locali – di contribuire a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano libertà ed eguaglianza dei cittadini.

Credo bastino queste indicazioni per poter affermare che il modello di regionalismo italiano è *quello di tipo solidale* e improntato al principio di adeguatezza (l'“adeguatezza” è il termine utilizzato espressamente all'articolo 118). Già ciò solo dovrebbe escludere la possibilità di introdurre un regionalismo di tipo competitivo ovvero determinato dalla esclusiva volontà di appropriazione delle funzioni e di più estesi poteri per alcune Regioni rispetto alle altre senza aver prima assicurato un'eguaglianza sostanziale tra di esse a garanzia della solidarietà territoriale.

Dirò meglio, e con esplicito riferimento al disegno di legge del Ministro Calderoli: il presupposto per poter prospettare i trasferimenti alle Regioni è individuare prima le misure perequative e di

promozione dello sviluppo economico e di coesione necessari per rimuovere gli squilibri, individuando – come impone l’art. 119 - le risorse aggiuntive a favore delle Regioni, dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, con minor reddito e minore capacità fiscale.

Ora l’articolo 9 del ddl Calderoli richiama queste disposizioni, *ma non individua alcuna risorsa aggiuntiva*, anzi afferma, nel precedente articolo 8, il principio dell’invarianza finanziaria. Nonostante un generico rinvio ai fini della promozione dello sviluppo economico, l’articolo 9 ha dunque una natura meramente programmatica e ricognitiva (come è anche rilevato dal dossier predisposto dal servizio del bilancio del Senato). Può dirsi, al massimo, che esso tenda ad una ricognizione delle risorse esistenti e una loro razionalizzazione procedimentale (nelle tre lettere di cui al comma 1 e poi al comma 2).

Ma il punto di fondo al quale invece si sfugge è un altro: senza una redistribuzione delle risorse a favore dei territori con minore capacità fiscale e maggiori difficoltà economico e sociali il trasferimento di ulteriori funzioni amministrative alle altre Regioni si riflette in un’appropriazione di risorse in assenza di solidarietà.

D'altronde, è stata la Commissione dell’Unione Europea a rilevare che: *“senza risorse aggiuntive, potrebbe risultare difficile fornire gli stessi livelli essenziali di servizi in Regioni storicamente a bassa spesa, anche per la mancanza di un meccanismo perequativo. Nel complesso, la riforma prevista dalla nuova legge quadro rischia di mettere a repentaglio la capacità del governo di indirizzare la spesa pubblica”*.

Potrebbe sempre dirsi che nel progetto del Governo il minimo di coesione sociale è ricercato per altra via. Come infatti scrive la relazione al ddl 615 (Calderoli): *“È maturata (...) la decisione di avviare il percorso di attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione attraverso due direttrici”*: da un lato, la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP); dall’altro, la legge quadro – ora in discussione - per l’approvazione delle intese con le Regioni.

E allora vediamo: per quanto riguarda i Lep, essi saranno determinati in base ad una procedura specificata dall’art. 1, commi 791- 805 della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023). In proposito, mi vorrei limitare a chiedere se si pensa che *“determinare”* equivalga a *“garantire”*, come invece espressamente richiede l’articolo 117, 2 comma lettera m).

Voglio in sostanza dire che senza una previsione di spese, delle variazioni di bilancio, specifiche politiche economiche, che siano idonee a garantire i diritti sociali – diritti *che costano* – non si riuscirà ad assicurare neppure il livello minimo (*“essenziale”*) delle prestazioni necessarie per assicurare tali diritti in tutto il territorio nazionale. A me sembra che pensare di poter garantire diritti senza redistribuire risorse e aumentarle laddove non siano attualmente sufficienti finirà per rivelarsi una illusione, se non una mistificazione.

Sull’iter previsto dalla legge di bilancio, ma ribaditi dalla legge quadro in discussione, rilevo come aver voluto accentrare le decisioni nelle mani della cabina di regia imponendo tempi da cardiopalma (entro un anno a pena di un commissariamento imposto dallo stesso Governo a se stesso: vedi il comma 797 della legge di bilancio) appare frutto di un approccio tecnocratico di una questione (la determinazione dei Lep) di natura, oltre che tecnica, anche politica, economica e sociale. Ne è

dimostrazione l'esclusione del Parlamento e la sua sostituzione con una sorta di commissione tecnica di saggi che supporta – in vece del Parlamento - i lavori della cabina di regia.

In proposito mi sia concessa una battuta, detta con il massimo dell'ironia che mi è possibile. A me fa ovviamente piacere che i costituzionalisti “prendano il potere”, mi verrebbe però da chiedere al Ministro degli affari regionali: ma che ci fa con 61 costituzionalisti? Per giungere a determinare i Lep non era meglio circondarsi di esperti e tecnici dei tanti settori coinvolti?

Con riferimento poi alla natura degli atti di determinazione dei Lep e i relativi costi e fabbisogni standard, demandati ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio a conclusione dell'anomalo iter definito dalla legge di bilancio ed ora integrato dal ddl in discussione (Calderoli), non posso non rilevare la violazione della riserva di legge ex art. 117.

Non credo infatti siano sufficienti né le indeterminate indicazioni – di natura puramente procedurali – della legge di bilancio e della legge quadro in via di approvazione, né la previsione del parere non vincolante, che pure può essere acquisito sullo schema di decreto entro il termine perentorio di quarantacinque giorni (ex art. 3, secondo comma).

La via costituzionalmente più corretta sarebbe quello di prevedere una legge delega che definisca i principi e i criteri direttivi per rimettere poi al Governo l'emanazione di uno o più decreti legislativi di attuazione e specificazione di quanto definito dal Parlamento.

Oltre alla ragione del rispetto della riserva di legge, sarebbe peraltro questo il modo per coinvolgere il Parlamento su un tema così rilevante come la sostanziale ridefinizione del nostro stato sociale (le garanzie minime effettive relative ai diritti civili e sociali), così come auspicato, almeno formalmente, dalla stessa relazione di accompagnamento del ddl Calderoli. Il mio invito è pertanto quello di *modificare sul punto in tal senso il ddl in discussione.*

Ma è proprio sulle modalità di coinvolgimento del Parlamento che si pone la questione forse più delicata dal punto di vista del rispetto dei principi costituzionali. La necessità, cui facevo inizialmente riferimento, di realizzare il progetto di trasferimento delle funzioni amministrative ex art 116 nell'ambito della nostra forma di Stato, ovvero nel rispetto del ruolo degli altri organi costituzionali, pertanto del Parlamento in primo luogo.

La legge quadro in discussione permette al Parlamento solo di esprimere un atto d'indirizzo da formulare entro 60 giorni sullo schema d'intesa. Per poi - implicitamente almeno - escludere ogni possibilità di emendare l'intesa definitiva in sede di approvazione della legge ex art. 116 terzo comma. Un meccanismo, insomma, in cui il Parlamento diventa – alla stregua della Conferenza unificata che esprime anch'essa un parere – consulente, senza reali poteri di co-decisione.

È noto, infatti, che gli atti di indirizzo non sono vincolanti per il Governo, ed in effetti saranno il Presidente del consiglio o il ministro degli affari regionali a definire con le Regioni le intese definitive limitandosi a tenere conto, *per come credono*, degli atti di indirizzo parlamentare (“sulla loro base” si scrive).

Una scelta espressione di una volontà di esclusione, non dovuta e criticabile dal punto di vista dei principi che sostengono la nostra forma di Stato.



Anzitutto è da avvertire – contro quanto da qualcuno affermato – che nessuna equiparazione può essere fatta tra l’approvazione per via legislativa delle intese di cui al terzo comma dell’articolo 116 con quelle di cui al terzo comma dell’articolo 8 della costituzione.

Le prime riguardano i rapporti tra Stato e Regioni, cui si compone la Repubblica italiana, le seconde i rapporti con confessioni religiose, che, al pari dei patti con la Chiesa cattolica di cui all’articolo 7, sono espressione di ordinamenti separati e autonomi. Da qui – e solo da qui – discende l’inemendabilità delle leggi di ratifica delle intese con le confessioni religiose. In fondo alla stessa stregua dell’autorizzazione con legge della ratifica dei trattati internazionali ex articolo 80.

Nel caso, invece, del trasferimento delle funzioni e delle materie di cui al 116, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, siamo nel campo della definizione della forma di stato, dei rapporti tra cittadini e istituzioni, venendo coinvolti appieno le garanzie dei diritti e le modalità di esercizio dei poteri. Il coinvolgimento pieno e diretto della rappresentanza nazionale e dell’organo della sovranità dell’intero popolo italiano (e non solo quello dei territori interessati) appare necessario.

È vero che l’articolo 116 è scritto male (d’altronde l’intero titolo V riformato non è un modello di linearità e chiarezza), non specificando nulla in proposito e lasciando dunque all’interprete di definire il ruolo e la natura stessa della legge che a maggioranza assoluta può essere approvata “sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”. Ma è appunto la logica di sistema entro cui si pone tale legge che dovrebbe far comprendere che al Parlamento che rappresenta l’unità nazionale non può essere negato il potere di codecisione in materia. Il che vuol dire garantire al Parlamento la possibilità di emendare-modificare l’intesa raggiunta tra il Governo e la singola Regione in sede di approvazione della legge. Una partita e tre (Parlamento-Governo- Regione) e non a due.

Il che complica l’iter? Non v’è dubbio. Se il Parlamento dovesse cambiare l’intesa, si dovrebbe infatti riaprire il confronto con la Regione interessata.

Ma quando si toccano diritti fondamentali, competenze costituzionali, si ridisegnano i servizi sociali, si trasferiscono funzioni, con connesse regole di riparto delle risorse, le modalità di prelievo del gettito erariale, l’assetto complessivo dei poteri delle istituzioni, quando si cambia il volto della repubblica, escludere il pieno coinvolgimento del Parlamento – dell’intera comunità nazionale - *non appare né possibile, né opportuno*.

Che vi sia una sottovalutazione della riforma e dei suoi effetti irreversibili può dedursi anche da due previsioni contenute nell’articolo 7 del ddl in discussione.

Innanzitutto, si stabilisce la durata decennale delle intese, senza considerare che una volta trasferite le funzioni e le materie non si potrà più tornare indietro se non con il consenso della Regione interessata (con una nuova intesa). Né può essere considerata una clausola di salvaguardia la previsione pur ritenuta possibile che sia l’intesa a stabilire che si possa chiedere la cessazione della sua efficacia. Sempre il consenso della Regione è necessario, e poi tornare indietro dopo dieci anni non sembra francamente realistico.

La seconda previsione che lascia intendere una sottovalutazione degli effetti della riforma, soprattutto gli effetti sulle altre Regioni “non differenziate” è rinvenibile nell’impegno a monitorare il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle Regioni che richiedono le intese. Ma non sarà il caso di monitorare le altre Regioni? Quelle con minore capacità fiscale per abitante e con

servizi sociali meno efficienti. Saranno queste più a rischio di non riuscire a garantire i Lep, le Regioni povere, non invece quelle che, anche grazie all'accresciuta compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel proprio territorio (art. 5), avranno aumentato le proprie entrate.

Infine, un'ultima considerazione. La legge in discussione è ritenuta necessaria al fine di garantire un'uniformità di disciplina in tutti i casi di trasferimento di uno o più funzioni amministrative alle Regioni ex art. 116. Ma in realtà è una disciplina assai instabile, con una forza di legge inferiore rispetto alle singole leggi che adottano le intese. Legge ordinaria l'una, legge rinforzata le seconde. Dunque, che valore pro-futuro possono esercitare? Può escludersi che una prossima intesa segua un altro iter di approvazione? Non direi.

## AS 615

### *Audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato*

### *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*

### **Audizione della prof.ssa Ginevra Cerrina Feroni Ordinario di Diritto Costituzionale Italiano e Comparato nella Università di Firenze**

Desidero, innanzitutto, ringraziare il Presidente e i membri della Commissione per il gradito invito a questa audizione.

Il disegno di legge è un'iniziativa che colma una lacuna, nel senso che c'è stata una difficoltà oggettiva, prima, a riconoscere, poi, a dare vita alla clausola della asimmetria: tant'è che quella dell'art. 116 terzo comma è una disposizione che è rimasta congelata per lungo tempo.

L'analisi del disegno di legge evidenzia l'esistenza di 3 grandi nuclei tematici:

- disposizioni concernenti il procedimento di approvazione della legge rinforzata (a monte della stipula dell'intesa);
- disposizioni concernenti il contenuto dell'intesa (che vincola il negoziato);
- disposizioni più ampie di attuazione del Titolo V, una parte delle quali sono state anticipate dai commi 791-801 della legge di bilancio del 2023 che fissano la procedura di fissazione dei LEP, previsione pensata proprio a completamento dell'attuale disegno di legge e che proietta il disegno anche al di là della mera attuazione dell'art. 116.3 Cost.

Evidentemente, dunque, questo ddl si colloca all'interno di un più ampio progetto politico-istituzionale di effettiva realizzazione del modello regionalista

previsto in Costituzione dopo la riforma del Titolo V e pone una serie di questioni teoriche e pratiche su cui c'è da interrogarsi in maniera approfondita.

Chiarisco sin d'ora che ritengo il ddl complessivamente rispettoso degli equilibri costituzionali ed effettivamente capace d'individuare un ragionevole punto di caduta tra i due opposti poli dell'unità (art. 5 Cost) e della differenziazione (art. 116, III c., Cost).

Mi limiterò però a segnalare alcuni temi che, a mio parere, il disegno di legge lascia aperti.

Mi concentrerei su tre profili rilevanti del disegno di legge: (a) il ruolo delle Camere nel procedimento, organico e strutturale, di approvazione delle intese; (b) la determinazione dei LEP (e l'utilizzo del DPCM); (c) la questione del finanziamento e, infine, d) le materie da devolvere.

(a) Per quanto concerne il **procedimento di approvazione delle intese**, direi che le critiche su di un'asserita marginalizzazione del ruolo delle Camere, non siano del tutto fondate. Come ricordava anche il prof. Celotto nella sua audizione, ci sono esempi di leggi di approvazione come quella prevista all'art. 2 del ddl e tali esempi riguardano proprio casi di negoziazione tra lo Stato e altri soggetti distinti: confessioni religiose, Stati esteri, ecc.

È vero che il contributo attivo delle Camere è praticamente solo nella fase preliminare, con un intervento preventivo con funzioni di indirizzo rispetto allo schema di intesa, tuttavia questo intervento è cruciale.

C'è qui ovviamente da individuare lo strumento tramite il quale le Camere si possono esprimere. Non si parla di un parere su uno schema di intesa, ma di un "atto di indirizzo" (quindi, ad esempio, una mozione, una risoluzione). Ed è qui che si riespande l'autonomia regolamentare delle Camere. Tutto ancora da decidere chi sarà il soggetto incaricato: la I Commissione? L'Assemblea? Un organo bicamerale?

Questa parte avrà bisogno di essere concretizzata all'interno dell'autonomia regolamentare delle due Camere o con interventi dei Presidenti, delle Giunte del Regolamento e delle Conferenze di Capigruppo.

Una flessibilità questa che può rappresentare una grande risorsa per il Parlamento anche sotto il profilo di un'eventuale limitata emendabilità in sede di approvazione.

Andrebbe inoltre riflettuto su quale possa essere il contributo che la Camera può offrire nella fase finale. E qui il tema che si pone concerne proprio l'attività da porre in essere. In altri termini: è un contributo meramente ratificatorio o l'intesa può essere emendata?

Io ritengo che il ddl consenta dei margini di manovra perché bisogna distinguere il ddl di approvazione dell'intesa dall'intesa stessa che è allegata al ddl.

L'intesa è allegata, come a sottolineare la intangibilità del contenuto dell'intesa, frutto della negoziazione tra Governo e Regione e, quindi, a significare una non emendabilità dell'intesa.

Discorso diverso per il ddl di approvazione rispetto al quale invece è sicuramente ammissibile una pur parziale emendabilità, che si riferisca a modifiche di carattere non sostanziale, quali quelle dirette ad integrare o chiarire il disegno di legge, o ad emendarne le parti che non rispecchino fedelmente l'intesa.

Inoltre: si può mettere la fiducia sulla legge di ratifica dell'intesa?

Ecco questi sono tutti punti lasciati aperti che, forse, meriterebbero di essere maggiormente chiariti all'interno del disegno proprio per fugare eventuali obiezioni di marginalizzazione del ruolo del Parlamento.

(b) **Il secondo aspetto** che vorrei prendere in considerazione – anche questo oggetto discussione – concerne **la procedura di definizione dei LEP** con DPCM, prevista all'art. 3. Tale scelta tiene conto del carattere necessariamente tecnico dell'attività funzionale alla loro individuazione e determinazione.

Peraltro, anche per questi DPCM, il relativo procedimento di approvazione è rafforzato sotto il profilo delle garanzie poiché devolve gli schemi di decreto sui LEP all'esame della Conferenza unificata e al parere delle Camere, cosa che fino ad oggi non è stato fatto.

I LEP fissati finora lo sono stati con legge di bilancio. Pensiamo alla legge di bilancio 2022 che ha fissato i LEP per asili nido, assistenti sociali e di fatto anche trasporto studenti con disabilità.

Quanto al principio di collegialità dell'azione di Governo, va poi notato che l'adozione definitiva del DPCM sia preceduta dalla deliberazione del Consiglio dei ministri.

Per queste ragioni mi pare che il ddl, sotto il profilo della procedura di definizione dei LEP, compia nella sostanza scelte equilibrate.

Certo, proprio nella definizione dei LEP si potrebbe pensare di introdurre alcune ulteriori cautele che tengano conto della diversa articolazione del rapporto tra risorse statali e delle singole Regioni.

A proposito, potrebbe essere opportuno:

- maggiormente responsabilizzare le Regioni e, ad esempio, rendere la verifica della garanzia del raggiungimento dei LEP, ora concepita come mera facoltà per il Governo (art. 7, c. 4), un obbligo, con effetti anche eventualmente sospensivi dell'efficacia dell'intesa, almeno nei casi di gravi carenze (da valutare);
- indicare quale sia la soglia massima di compartecipazione al singolo tributo erariale che le Regioni potranno ottenere in sede di intesa, al fine di mantenere una garanzia di base rispetto all'effettiva possibilità di assolvimento, da parte dello Stato, delle sue funzioni non delegabili mediante risorse congrue.

(c) La definizione dei LEP dovrebbe poi portare a disegnare il quadro dei fabbisogni standard e, sulla base di questi, comprendere l'entità del finanziamento

da suddividere tra Stato e Regione. Proprio con riferimento all'aspetto del **finanziamento**, previsto all'art. 5, ritengo che anche qui, sebbene il disegno sia equilibrato, si possa ulteriormente precisare. Il ddl non individua particolari modalità per il finanziamento (diversamente da precedenti ddl, come quello c.d. Gelmini o Boccia) e inoltre rimette la competenza a stabilirlo solo alla Commissione paritetica Stato-Regione interessata. Potrebbe essere opportuno ampliare la sfera degli attori coinvolti. Una proposta potrebbe essere quella di coinvolgere anche il Parlamento, che in fondo questi soldi li stanziava, o la Conferenza Stato-Regioni.

È poi essenziale nella concreta definizione del *quomodo* e del *quantum* del finanziamento evitare che si compromettano eccessivamente i contributi per i fondi perequativi, affinché l'autonomia differenziata non diventi, indirettamente, uno strumento per superare il principio solidaristico. Ad esempio si potrebbe integrare l'articolo 9 del ddl prevedendo anche una compartecipazione regionale all'alimentazione del fondo perequativo, per ridurre possibili eccessivi divari tra Regioni senza, per converso, ridurre in maniera eccessiva le risorse statali.

**(d) Un'ultima considerazione sulle materie da devolvere.**

Possiamo dire che esistono dei limiti impliciti all'attuazione dell'art. 116 per alcune materie o ambiti di materia? Io penso di sì. Che bisogna distinguere ciò che è effettivamente devolvibile e ciò che, effettivamente, non lo è: le norme generali dell'istruzione, ad esempio, non possono riferirsi all'obbligo scolastico, al valore legale dei titoli di studio e così via...

Questi ambiti di materia vanno definiti all'interno di questo disegno di legge?

Insomma, l'asimmetria è un valore costituzionale se impostata bene, perché è uno schema di esercizio dell'autonomia e possiede una grande valenza politica, costituendo un modello più prossimo di gestione del potere. Serve tanto alle Regioni quanto allo Stato complessivamente inteso perché rafforzano entrambi le loro posizioni. Per questo, come spesso succede, i giochi si faranno soprattutto

nella lettura costituzionalmente orientata che di questa legge si darà, in una lettura che permetta sempre la tutela dei diritti fondamentali ma anche la valorizzazione delle responsabilità.

Vi ringrazio per l'attenzione.