



AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Dossier tecnico del CINSEDO (Centro Studi Interregionale Studi e Documentazione)

[Dossier tecnico Cinsedo n. 01 - novembre 2019](#)

INTRODUZIONE

La legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, che ha radicalmente riformato il titolo V parte II della Costituzione, ha introdotto, all'art. 116, comma 3, il c.d. "regionalismo differenziato" o "asimmetrico", che consente alle Regioni a statuto ordinario di ottenere una autonomia maggiore rispetto a quella loro ordinariamente attribuita.

Il citato articolo disciplina testualmente 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."

Tale disposizione permette, a seguito di un procedimento legislativo aggravato, di attribuire alla legislazione esclusiva delle Regioni a statuto ordinario - che ne fanno richiesta - talune materie (e taluni poteri) normalmente attribuiti alla potestà concorrente o alla potestà esclusiva dello Stato.

Giova precisare, in via preliminare, che il regionalismo differenziato ex art. 116 è diverso dalla disciplina prevista dalle Regioni ad autonomia speciale (individuate in Costituzione) e ad essa non è in alcun modo assimilabile sia sotto un punto di vista formale sia sotto un punto di vista sostanziale. Quanto al primo, gli statuti delle Regioni ad autonomia speciale sono approvati con legge costituzionale, mentre per le particolari condizioni di autonomia ex art. 116 Cost. si applica un procedimento legislativo ordinario rinforzato; quanto al secondo, le materie

riconosciute alle Regioni ad autonomia speciale sono anche quelle concernenti gli ambiti di legislazione esclusiva dello Stato e che vanno ben oltre i limiti previsti dal 116 Cost. per le Regioni a statuto ordinario.

A seguito di tale opportuna precisazione, è d'uopo analizzare la procedura costituzionalmente prevista per l'ottenimento di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia".

Ai fini del conseguimento dell'autonomia ex art. 116 Cost., viene previsto che l'avvio della procedura sia riservato "all'iniziativa della Regione interessata", senza tuttavia specificare se l'iniziativa di cui si tratta sia legislativa o politico - amministrativa.

In mancanza di accordo in dottrina nonché di specifici precedenti giurisprudenziali, si segnala come nelle iniziative regionali volte al conseguimento di maggiore autonomia è stata privilegiata l'iniziativa politico - amministrativa; ciò non toglie che de iure condendo potrebbe favorirsi l'iniziativa intesa come legislativa.

Il secondo profilo che la Costituzione individua quale presupposto necessario per l'approvazione della legge, è l'intesa, la quale però non viene specificamente definita né nelle modalità con cui deve essere raggiunta né circa i soggetti istituzionali preposti.

La prassi, ancora una volta non supportata dalla dottrina e della giurisprudenza - senza che vengano escluse a priori ulteriori soluzioni, similmente a quanto verificatosi in relazione all'iniziativa legislativa - ha proteso per un'intesa che contenga in linea di massima i contenuti fondamentali della legge e che la stessa sia raggiunta tra l'Esecutivo regionale e il Governo.

Un ulteriore profilo, richiesto dal dettato costituzionale, attiene la fase di consultazione degli enti locali, ovvero il parere obbligatorio che i medesimi devono esprimere e che costituisce requisito di legittimità costituzionale del disegno di legge di conferimento dell'autonomia.

In particolare non si comprende chi debba esprimersi (Consiglio delle autonomie locali oppure le associazioni rappresentative) e su cosa debbano esprimersi (sull'intesa o sull'iniziativa), atteso che la prassi posta in essere sin d'ora non ha ancora visto alcuna partecipazione istituzionalizzata di costoro al processo ex art. 116 Cost..

Sotto diverso profilo, esaurita la disamina circa i presupposti richiesti dal dettato costituzionale, occorre soffermarsi sull'analisi del procedimento legislativo che segue l'Intesa.

Al riguardo la Costituzione prevede che le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" vengano attribuite con "legge statale" adottata dalle Camere a maggioranza assoluta, sulla base della sopra analizzata "Intesa".

Fermo il dibattito generale su profili specifici attinenti all'assimilabilità di tale procedimento a quello di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., giova evidenziare che la dottrina è concorde nell'affermare che il procedimento prescritto è icto oculi un procedimento aggravato e che, di conseguenza, la legge ex art. 116 è una c.d. "legge rinforzata", basata sull'intesa raggiunta tra Esecutivo regionale e Governo e, per la cui ragione, la medesima dottrina ritiene che l'iniziativa legislativa sia riservata al Governo.

Al contrario, ciò che continua a dividere profondamente sia la dottrina costituzionale sia gli attori istituzionali, concerne il ruolo del legislatore nazionale: da una parte si ritiene che il disegno di legge non sia sostanzialmente emendabile dal Parlamento, attesa l'immodificabilità dell'intesa a cui esso rimane estraneo, e che questi possa solo approvare o respingere il disegno di legge; d'altra parte si sostiene che il Parlamento ben possa emendare il disegno di legge, previo raggiungimento di ulteriori intese (ad esempio, sugli emendamenti) tra il Governo e la Regione interessata.

La tensione tra le due polarità, dell'intesa o del parlamentarismo, fatica a sopirsi sia perché gli elementi antagonisti non hanno trovato specifica disciplina costituzionale, sia perché gli stessi elementi non sono stati ancora dosati dalla prassi costituzionale.

In conclusione dunque, alla luce di tutto quanto sopra analizzato, può affermarsi che l'art. 116, terzo comma, della Costituzione, stante la sua formulazione ermetica, lascia agli interpreti e agli attori istituzionali una difficile sintesi tra contrapposte posizioni.

2. ITER STORICO

Negli anni immediatamente successivi alla riforma costituzionale del 2001, alcune Regioni ¹ avevano promosso iniziative, senza tuttavia giungere ad un'intesa con il Governo.

Sul finire della XVII legislatura² - in concomitanza con l'esito del referendum popolare con cui non è stata confermata la riforma costituzionale che molto avrebbe inciso sull'assetto del regionalismo - le Regioni Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna ³ hanno dato avvio a

¹ Si tratta delle Regioni Toscana, Lombardia, Veneto, Piemonte.

La Regione Toscana nel 2003 approvò una proposta recante "autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici" su cui il CAL regionale esprime parere favorevole. Il Consiglio regionale della Lombardia nel 2007 impegnò la Giunta ad avviare un confronto con il Governo. La Regione Veneto nel 2007 approvò l'avvio del percorso con l'assenso degli enti locali con la richiesta di autonomia per le materie *"Istruzione; tutela della salute; tutela e valorizzazione dei beni culturali; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; potere estero della Regione; organizzazione della giustizia di pace; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; ordinamento della comunicazione; previdenza complementare ed integrativa; protezione civile; infrastrutture; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; governo del territorio; lavori pubblici."* Il Consiglio regionale del Piemonte nel 2008 dava mandato al Presidente della Giunta di negoziare con il Governo e impegnava la Giunta stessa ad assicurare forme e modalità adeguate di coinvolgimento degli enti locali.

² La XVII legislatura ha avuto inizio con il Governo Letta nel 2013 e si è conclusa il 22 marzo 2018, con il Governo Gentiloni (2016-2018).

³ Le Regioni Veneto e Lombardia hanno chiesto l'avvio del negoziato solo ad esito di un referendum consultivo in cui si è registrata la volontà dei cittadini di avviare il percorso per l'autonomia differenziata.

negoziati con il Governo, giungendo il 28 febbraio 2018, alla stesura di tre distinti accordi preliminari⁴.

Al contempo, è cresciuto l'interesse da parte delle altre Regioni ordinarie, al punto che sette Consigli Regionali – Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria - hanno conferito mandato al Presidente della Giunta di avviare il negoziato con il Governo, e cinque altre Regioni hanno assunto iniziative preliminari – Basilicata, Calabria, Puglia, Molise, Abruzzo.

Con l'avvio della XVIII legislatura (dal 23 marzo 2018), il processo ex art. 116 è rimasto profondamente attuale, tanto che il programma del Governo Conte I includeva tra le priorità politiche l'attribuzione per tutte le Regioni, che motivatamente ne avessero richiesto il riconoscimento, di forme ulteriori di autonomia, nonché l'impegno di portare a conclusione le trattative già avviate tra Governo e Regioni.

A fronte di tali indicazioni, nel 2018, le Regioni firmatarie degli Accordi preliminari, hanno riattivato i percorsi già avviati ed hanno formalizzato la richiesta al Ministro per gli Affari Regionali, Erika Stefani, di dare avvio ad un nuovo negoziato per la prosecuzione del percorso, con specifico riferimento agli ambiti oggetto dell'Intesa preliminare.

Con il nuovo Governo, Conte II, l'autonomia differenziata è confermata fra le priorità del programma politico: "è necessario completare il processo di autonomia differenziata giusta e cooperativa, che salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà, la tutela dell'unità giuridica e economica; definisca i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i fabbisogni standard; attui compiutamente l'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che prevede l'istituzione di un fondo di perequazione volto a garantire a tutti i cittadini la medesima qualità dei servizi. Ciò eviterà che questo legittimo processo riformatore possa contribuire ad aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese. Nella ricognizione ponderata delle materie e delle competenze da trasferire e delle conseguenti ricadute - di natura politica, giuridica, economica e sociale - che questo trasferimento determina, occorre procedere con la massima attenzione. In questa prospettiva, decisivo e centrale sarà il ruolo del Parlamento, che andrà coinvolto anche preventivamente, non solo nella fase legislativa finale di approvazione."

⁴ I negoziati con il Governo, rappresentato dal Sottosegretario agli Affari regionali, Gianclaudio Bressa, sono stati avviati il 9 novembre 2017, per le Regioni Lombardia e Emilia Romagna, e il 1° dicembre 2017 per la Regione Veneto.

3. PRINCIPALI PROFILI

3.1 IL PROCEDIMENTO DI DEVOLUZIONE

Se si muove dalle premesse effettuate, ovvero dalla formulazione dell'art. 116 Cost. nonché dalla limitata prassi posta in essere sin d'ora, può considerarsi non casuale che ci siano questioni interpretative significative ancora aperte, concernenti in particolar modo gli schemi procedurali per l'attuazione del regionalismo differenziato.

In primo luogo, il dibattito della dottrina ha avuto come fulcro l'individuazione dei soggetti competenti a stipulare l'intesa sia sotto il versante statale sia sotto il versante regionale.

Da una parte, i classici del parlamentarismo sostengono che, nel silenzio della Costituzione, dovrebbe privilegiarsi il ruolo delle assemblee legislative (Consiglio regionale e Parlamento nazionale) anche considerando la centralità parlamentare nel sistema istituzionale italiano e, conseguentemente, l'incomprimibilità del ruolo discrezionale soprattutto del Parlamento nella palingenetica definizione delle competenze legislative⁵.

Secondo tale lettura, il Parlamento, oltre ad approvare a maggioranza assoluta la legge statale di attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari d'autonomia, sarebbe anche l'organo deputato a determinare in concorso con la Regione il contenuto dell'intesa; in questo modo non si creerebbe alcun cortocircuito relativo all'effettiva partecipazione dell'Assemblea legislativa nel procedimento di attribuzione dell'autonomia differenziata.

A contrario, una seconda declinazione (anche attuata dalla prassi) prevede una valorizzazione esclusiva del potere Esecutivo⁶, laddove quest'ultimo viene considerato il protagonista statale della fase procedimentale antecedente la fase legislativa parlamentare.

In questo modo, sarà il Governo ad esprimere la posizione dello Stato sia nella negoziazione sia nella stipula dell'intesa con l'Esecutivo della Regione interessata.

Di conseguenza, il procedimento de quo si atteggierebbe quale vero e proprio procedimento duale⁷, nel quale la discrezionalità del Parlamento sarebbe limitata sia dalla volontà della Regione sia da quella dell'Esecutivo, entrambe espresse nell'intesa.

In buona sostanza, l'attività legislativa del Parlamento sarebbe vincolata rispetto all'intesa previamente stipulata tra Governo e Regione interessata e rispetto alla quale il Parlamento potrebbe solo prenderne atto, approvandola o meno.

⁵ O. Chessa, Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico, in Astrid Rassegna, 14/2017.

⁶ M. Cecchetti, La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti in Osservatorio sulle fonti, 2003.

⁷ cfr. A. Manzella, Il Parlamento, Bologna 2003.

Ne deriva che al Parlamento spetterebbe l'adozione di una legge di approvazione in senso tecnico dell'intesa, che riproduca fedelmente i contenuti di quest'ultima e che sarebbe, pertanto, inemendabile, non diversamente dal procedimento ex art. 8 Cost. nei rapporti con le confessioni religiose.

La prassi attuata sinora ha visto l'iniziativa del potere Esecutivo antecedente alla fase legislativa, con interrogativi e questioni aperte sul ruolo del Parlamento, evidenzia come siamo ancora in un contesto non ancora sperimentato che ricerca coerenti sbocchi istituzionali.

Anche le sollecitazioni politiche, compresi alcuni esiti referendari, aggiungono motivi di riflessione sulla prosecuzione o meno in sede parlamentare del regionalismo differenziato.

Gli schieramenti si dividono tra coloro che vedono la legge sull'autonomia come legge di mera approvazione (inemendabile)⁸ e chi sostiene la necessità di un ruolo rilevante del Parlamento, quantomeno in sede legislativa.

Sotto tale ultimo profilo, si è sostenuto⁹, infatti, che un vincolo significativo all'attività discrezionale del Parlamento non sarebbe, in ogni caso, compatibile con la forma di governo come delineata dalla Costituzione, ipotizzando, non solo l'emendabilità della legge ma anche un'ammissione al voto dei soli emendamenti coperti da una (ulteriore, nuova ndr) intesa con la Regione interessata.

Il corollario di tale ultima soluzione prevede una lettura della legge di approvazione di carattere sostanziale e l'intesa come uno dei tasselli dell'intera fase procedimentale e non solo come atto da approvare.

Essendo il dibattito ancora in corso, le riflessioni sinora svolte hanno un chiaro scopo "esplorativo" ed è verosimile che le sopra citate questioni possano ricevere una definizione solo all'esito di una pregiudiziale volontà istituzionale che risolva i conflitti in essere, rispettando la costituzionale centralità del Parlamento.

3.2 LE MATERIE

Le materie come individuate all'art. 116 Cost., astrattamente oggetto di richiesta da parte delle Regioni, rappresentano il metro fondamentale di differenziazione regionale nonché l'effettivo grado di autonomia, poiché non essendovi un unico pacchetto di materie oggetto

⁸ cfr. A. D'Atena e S. Mangiameli nell'ambito dell'indagine conoscitiva svolta nella XVII legislatura dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sull'attuazione del regionalismo differenziato di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. a cura delle regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto (resoc. sten., 29 novembre 2017, spec. sul punto pp. 6 e 14).

⁹ R. Dickmann, Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., in *Federalismi*, 5/2019.

di devoluzione alle Regioni, queste ultime possono richiedere l'avocazione o solo di talune od anche di tutte le materie ivi previste.

Il modello di allocazione delle materie ex art. 116 Cost. rimane un modello eminentemente diverso dalla "specialità" riconosciuta ad alcune Regioni poiché diversa è la ratio che connota i due differenti regimi: l'autonomia ordinaria è connotata comunque da una ratio traslativa, in virtù della quale alle competenze delle Regioni corrispondono simmetriche incompetenze dello Stato; nel caso delle autonomie speciali permane una ratio derogatoria, in nome della quale gli enti che ne sono titolari sono abilitati a delimitare territorialmente l'efficacia di leggi adottate dallo Stato nella pienezza della sua competenza.

In questo modo, l'opportunità offerta dal legislatore costituzionale, mediante il regionalismo differenziato, è rappresentata dal fatto che le Regioni possono realizzare le proprie potenzialità e la propria specifica vocazione, massimizzando in termini di efficienza il proprio valore aggiunto ma comunque secondo la ratio sopra citata.

Tuttavia non si è mancato di sottolineare che, complice l'estensione dell'elenco di materie nonché la formulazione dell'art. 117 Cost., possono crearsi in sede di attuazione della disciplina dell'art. 116 notevoli rischi distonici rispetto al principio imperativo dell'unità della Repubblica.

Si è anche evidenziato il rischio concreto di vigorose tensioni che possano favorire soluzioni disequilibrate con il dettato costituzionale: in altri termini, l'eccesso di "traslazione" potrebbe creare un'eccessiva disparità tra territori del medesimo Stato, stante anche l'assenza di una idonea clausola di supremazia¹⁰.

Una devoluzione disarmonica con il dettato costituzionale, che leda i principi fondamentali della Costituzione, attiva il previsto sistema di garanzie costituzionali (Corte Costituzionale) a tutela dell'unità e indivisibilità della Repubblica.

3.3 LE RISORSE FINANZIARIE

Con specifico riferimento al finanziamento delle "forme e condizioni particolari di autonomia", l'art. 116 obbliga al rispetto dei principi dell'art. 119 Cost. che, se da un lato parrebbe esaurire il profilo sul lato economico-finanziario, dall'altro presenta un certo grado di genericità che prospetta soluzioni alquanto problematiche soprattutto se calate in un contesto storicamente conflittuale.

Analizzando le problematiche inerenti al finanziamento del regionalismo differenziato, non può non rilevarsi la questione fortemente dibattuta concernente l'allocazione delle risorse fiscali parallelamente alla devoluzione delle materie e funzioni.

¹⁰ A. Baldassarre, Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva svolta nella XIV legislatura dalla Commissione Affari Costituzionali (resoc. sten., 25 novembre 2004).

Mancando un quadro generale di riferimento, nonché una definizione precisa del regionalismo differenziato in termini di risorse finanziarie, può farsi, in questa sede, esclusivo riferimento agli schemi di intesa del 25 febbraio 2019.

In detti schemi viene previsto che, in sede di prima applicazione, sarà considerata la spesa storica dello Stato nel territorio regionale (art. 5, comma 1, lett. a), mentre, a regime, il criterio guida sarà costituito dai "fabbisogni standard", che dovranno essere determinati, per ciascuna materia, da un Comitato nazionale Stato-Regioni entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti attuativi.

E' stato parimenti previsto che nel caso di mancata determinazione dei fabbisogni standard, decorsi tre anni dall'intesa, il finanziamento sarà fissato a un livello non inferiore alla media pro capite nazionale della spesa statale corrispondente alle funzioni attribuite.

In questo modo, le risorse finanziarie che lo Stato dovrebbe trasferire alle Regioni ad autonomia differenziata risulterebbero, per il decorso dei tre anni citati, superiori a quelle attualmente spese in quei territori.

In buona sostanza, infatti, in assenza della definizione dei fabbisogni standard, il valore della spesa da destinare alle Regioni ad autonomia differenziata coinciderebbe con la media pro capite nazionale e non più con il minore costo storico in quella Regione

Alla luce di tale ultimo profilo, la dottrina ha rilevato un problema armonico con l'art. 119 Cost., in particolar modo del coordinamento finanziario e del principio della perequazione, nonché dell'art. 81 Cost. in tema di equilibrio di bilancio poiché, pur essendo presente la clausola di invarianza finanziaria, pare possibile un complessivo aumento della spesa statale a parità di funzioni.

4. LA TENSIONE TRA UNITÀ ED AUTONOMIA

La tensione tra unità e autonomia, che ciclicamente si ripropone nella vicenda costituzionale italiana, trova le sue radici già in Costituente, laddove molti temevano che le Regioni potessero mettere in pericolo l'unità nazionale e il sistema democratico faticosamente riconquistato.

Per tale motivo le Regioni, da intendersi quelle ad autonomia ordinaria, hanno mosso i primi passi solo un trentennio dopo l'entrata in vigore della Costituzione, in un clima fortemente ostile e in uno Stato che ancora manteneva i caratteri di un ordinamento unitario centralizzato di matrice francese.

Ad oggi, ovvero ad oltre settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione, nonostante la radicale riforma del titolo V portata a termine nel 2001, anche dovuta all'affermarsi di istanze politiche a vocazione fortemente territoriale del decennio precedente, il carattere centralistico del nostro ordinamento ancora fatica a mutare verso una valorizzazione delle istituzioni regionali e locali.

Come è stato sottolineato da accorta dottrina¹¹, supportata da precisi studi scientifici, nel 2017, la più avanzata autonomia italiana (si pensi all'autonomia delle Regioni speciali) viene classificata di gran lunga inferiore a quella della più modesta Comunità autonoma spagnola, mostrando in tal modo tutti i limiti del regionalismo italiano nonché una cultura centralista ancora largamente diffusa.

Il mancato equilibrio tra centro e periferia ha quindi condotto la vicenda costituzionale verso istanze territoriali volte ad ottenere una maggiore autonomia, privilegiando i termini economici¹².

Detta situazione ha dato avvio alla recente richiesta da parte di alcune Regioni di ottenere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", riportando ancora una volta in auge le tensioni tra centro e periferia, ovvero sono riemerse con maggior vigore le contrapposte esigenze tra la tutela dell'unità dell'ordinamento e la garanzia delle prerogative delle Regioni.

Tali contrapposte esigenze, che fisiologicamente potrebbero trovare un punto di sintesi in una lettura costituzionalmente orientata, sfociano, al contrario, in un contrasto che vede, da un lato, il permanere di un uniformismo statalista e, dall'altro, una nuova e non sperimentata definizione del regionalismo.

Come detto, un punto di sintesi tra queste due contrapposte esigenze, dunque, non può prescindere da una lettura complessiva, senza esclusione alcuna, dei principi di cui all'art. 5 Cost., artt. 118, 119, 120 e specificamente: unità e autonomia (art. 5), sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza (art. 118), cooperazione (art. 119) e leale collaborazione (art. 120).

Secondo tale modello, quindi, sia l'an (i presupposti) del regionalismo differenziato, sia il suo quomodo (i principi da rispettare) sono direttamente determinati dalla disciplina costituzionale, la quale è sufficientemente chiara nel coniugare la valorizzazione degli enti sub-statali con i principi cooperativi (di tipo orizzontale), di sussidiarietà e di leale collaborazione (di tipo verticale).

Non v'è dubbio alcuno, infatti, che dall'impianto costituzionale e dalla disciplina di cui al combinato disposto degli artt. 116, 5, 118, 119 e 120, è chiaramente delineata una forma di regionalismo cooperativo che, fermo restando il principio di eguaglianza tra tutti i cittadini e su tutto il territorio della Repubblica, valorizza ancor di più il ruolo degli enti locali e regionali.

In buona sostanza, dunque, anche alla luce di tutto quanto sopra detto, e come sottolineato in letteratura, la stagione attuale del regionalismo italiano, che vede una nuova definizione delle competenze tra centro e periferia, non può prescindere da una lettura costituzionalmente orientata, ovvero verso un'autonomia coerente con i principi su cui si fonda il nostro ordinamento.

¹¹ L. Vandelli, Il Regionalismo differenziato, in Rivista AIC n. 3/2019.

¹² A. Piraino, Regionalismo differenziato, attuazione o cambiamento costituzionale?, in Diritti Regionali 2/2019.

5. GLI SCHEMI DI INTESA DELLE REGIONI EMILIA-ROMAGNA, LOMBARDIA E VENETO

Gli schemi di intesa preliminare sottoscritti con il Governo dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, confermati dalle Regioni fra il dicembre 2018 e il febbraio 2019, presentano la medesima parte generale.

Si prevede infatti l'istituzione di una Commissione paritetica ¹³, composta da nove rappresentanti designati dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, su indicazione dei Ministeri competenti, e nove rappresentanti designati dalla Giunta regionale, con il compito di determinare, entro 120 giorni dalla costituzione, le risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni ¹⁴.

Il trasferimento dei beni e delle risorse comporta la contestuale soppressione o il ridimensionamento, dell'amministrazione statale periferica, nonché, in rapporto ai compiti residui delle amministrazioni statali centrali in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite.

Sugli schemi dei decreti recanti il trasferimento di beni e risorse è acquisito il parere della Conferenza Unificata, che si esprime entro trenta giorni dalla data della loro trasmissione.

Decorso inutilmente tale termine, gli schemi sono trasmessi alla Camera e al Senato, per il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali nonché delle Commissioni competenti per materia, che si esprimono entro trenta giorni. Decorso inutilmente tale termine, i decreti sono comunque adottati. Sugli schemi di decreto è assicurata la consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

La Regione, può, con riguardo alle materie oggetto di intesa conferire in tutto o in parte, con legge, le funzioni amministrative a essa attribuite ai Comuni, alle Province e alla Città metropolitana e disciplinarne l'esercizio, garantendone le risorse necessarie.

Gli schemi di intesa dispongono la procedura per il riordino delle amministrazioni statali. Mentre le Regioni Veneto e Lombardia specificano che le competenze legislative trasferite, operano all'atto della adozione dei decreti di "trasferimento", la Regione Emilia Romagna specifica che "i provvedimenti di determinazione delle risorse determinano la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite che dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative."

Quanto alle risorse, gli schemi di intesa indicano che queste sono determinate dalla Commissione paritetica, in termini di spesa sostenuta dallo Stato nella Regione e fabbisogni

¹³ Da istituirsi con DPCM da adottarsi entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa stessa.

¹⁴ Il trasferimento di beni e risorse finanziarie, umane e strumentali determinati dalla commissione paritetica è disposto con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

standard, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni. Decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti di trasferimento, qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse.

Il finanziamento delle competenze riconosciute è garantito dall'utilizzo, eventualmente anche congiunto, dei seguenti strumenti: compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali; aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.

"L'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione".

Ogni due anni la commissione paritetica verifica la congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard, sia in termini di gettito che di correlazione con le funzioni svolte.

I fabbisogni standard e le relative metodologie sono individuati da un apposito comitato Stato-regioni che il Governo si impegna a istituire e che opera in raccordo con organismi già esistenti nella medesima materia.

6. INIZIATIVE DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI FRA LA XVII E LA XVIII LEGISLATURA

A partire dal 2017, al di là delle singole iniziative delle Regioni, la Conferenza delle Regioni e delle province autonome ha avviato una riflessione interna sull'attuale stagione del regionalismo e sui temi ad essa afferenti, svolgendo due seminari di approfondimento¹⁵.

L'attuale vicenda costituzionale, che segue un decennio di rinnovato centralismo dovuto alla più recente crisi economica, prospetta, infatti, una nuova articolazione dell'autonomia regionale, attraverso l'attuazione del regionalismo differenziato di cui all'art. 116 Cost., nonché un rinnovato interesse verso la piena realizzazione del c.d. federalismo fiscale.

L'interesse della Conferenza, dunque, si è concentrato sulla definizione di una visione quanto più condivisa degli aspetti generali e procedurali che concretizzano la nuova stagione del regionalismo, anche al fine di comunicare ai cittadini l'iniziativa comune intrapresa sia dal punto di vista di un progetto di efficientamento della forma di governo sia riguardo la valorizzazione delle specializzazioni regionali.

Il dibattito avviato tra le Regioni in seno alla Conferenza è confluito in un documento di sintesi, approvato nella riunione del 18 ottobre 2018, il quale costituisce la piattaforma

¹⁵ Seminario del 5 dicembre 2017 e del 28 febbraio 2019.

condivisa dei principi e dei criteri che le Regioni medesime ritengono prioritari per la revisione degli assetti del regionalismo e essenziali per lo sviluppo di un decentramento solido e strutturale “che attrae a sé anche, i principi di unità e perequazione con il fine ultimo cooperativo e non conflittuale”.

Come sottolineato nel citato documento, la Conferenza ritiene essenziale:

- il ruolo propulsivo delle Regioni nel processo di definizione del percorso procedurale di richiesta dell'autonomia;
- dare piena attuazione ai principi di solidarietà economica e sociale, di dignità e eguaglianza dei diritti civili e sociali (artt. 2, 3, 5, 117, 119 Cost.);
- garantire una differenziazione efficiente e sostenibile assicurando il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni dando piena attuazione all'articolo 119 Cost. e all'art. 14 della Legge n. 42 del 2009;
- rafforzare la leale collaborazione tra Governo, Parlamento e Regioni, attraverso la revisione e valorizzazione dei luoghi della concertazione istituzionale¹⁶;
- revisionare la Legge n. 56 del 2014 al fine di consentire alle Province e alle città metropolitane di svolgere le proprie funzioni fondamentali;
- migliorare il ruolo delle Regioni nella programmazione strategica dei fondi europei;
- efficientare le procedure concertative di revisione degli Statuti Speciali.

Sugli aspetti più strettamente legati all'autonomia, la Conferenza richiama il necessario “finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle Regioni con minore capacità fiscale nel rispetto del principio di solidarietà”, ovvero la garanzia di un sistema di redistribuzione interregionale delle risorse teso ad evitare un vigoroso divario economico fra le Regioni, che mina irrimediabilmente non solo il principio di unitarietà e coesione sociale dello Stato, ma anche il concetto stesso di federalismo.

7. L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA NELLA STAGIONE ATTUALE DEL REGIONALISMO ITALIANO

Con il recente insediamento del Governo Conte II, in linea con la precedente evoluzione del regionalismo, si sono aperti nuovi spazi di riflessione sulla gestione dell'autonomia differenziata già richiesta da parte di alcune Regioni.

Se, come già detto in precedenza, l'autonomia differenziata rappresenta un punto prioritario nel programma di governo, il Ministro per gli affari regionali On. Francesco Boccia, in audizione presso la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome lo scorso 26 settembre, ha ribadito la volontà del Governo di voler continuare l'iter precedentemente posto in essere ma, al contempo, ha sottolineato la necessaria adozione di una cornice d'insieme che garantisca un determinato equilibrio nella differenziazione e nella valorizzazione dell'autonomia regionale.

¹⁶ Prevedendone ad esempio la collocazione presso il Senato e anche prevedendo l'istituzione di un organismo di confronto e dialogo fra le Regioni ed il Parlamento.

A tal proposito, infatti, il Ministro ha evidenziato la necessità di un passaggio parlamentare volto a definire una c.d. "legge cornice", che procedimentalizzi in maniera chiara l'iter delineato dall'art. 116 Cost. e che si ponga a garanzia sia della differenziazione sia dell'unità nazionale come definita dall'art. 5 Cost.. Ciò non rappresenterebbe - come dal medesimo chiarito - una volontà del Governo di arretrare sul percorso già svolto, ovvero di disconoscere *in toto* il contenuto delle Intese già accordate quanto, al contempo, di armonizzare le stesse ai principi costituzionali che regolano i rapporti tra centro e periferia.

Per quanto concerne poi il profilo finanziario, il Ministro ha rilevato la necessità di una attuazione complessiva dell'impianto normativo delineato dall'art. 119 Cost., dalla legge n.42/2009 e dal d.lgs. 68/2011 nonché di una definizione dei LEP.

Riguardo questi ultimi, è stato dallo stesso sottolineato, un'urgente loro definizione che coincida con l'attuazione del regionalismo differenziato, ove solo in via meramente transitoria possono essere utilizzati i c.d. "fabbisogni standard", senza che questi assumano qualsivoglia carattere definitivo o comunque prolungato.

A corollario di quanto espresso dal Ministro in sede di audizione, si osserva, in via conclusiva, come l'ultimo tassello dell'iter per l'attuazione del regionalismo differenziato ha visto come protagonista la Nota di aggiornamento al DEF 2020 – 2022, adottata dal Governo in data 30 settembre 2019, che prevede quale collegato il *"Ddl recante interventi per favorire l'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116 comma 3 della costituzione attraverso l'eliminazione delle diseguaglianze economiche e sociali nonché l'implementazione delle forme di raccordo tra amministrazioni centrali e regioni, anche al fine della riduzione del contenzioso costituzionale"*.