

Regioni e Autonomia differenziata: le nuove proposte*

di Gianliborio Mazzola**

9 giugno 2023

Sommario: 1. Premessa. – 2. L'Articolo 116 terzo comma: esame del testo costituzionale e difficoltà applicative. – 3. Deduzioni e contraddizioni del testo costituzionale. – 4. Tentativi di attuazione dell'articolo 116 terzo comma prima degli ultimi testi legislativi. – 5. Fondamenti economici ed istituzionali delle richieste di Autonomia differenziata delle Regioni settentrionali. – 6. I recenti disegni di legge di attuazione dell'autonomia differenziata: possibili soluzioni per l'applicazione dell'articolo 116, terzo comma. – 7. Contenuti del disegno di legge quadro e modalità di determinazione dei LEP. – 8. I tempi per la determinazione dei Lep. – 9. Legge quadro e materie da trasferire alle Regioni. – 10. Disegno di legge quadro e ruolo del Parlamento. – 11. Fondo di perequazione. – 12. Conclusioni.

1. Premessa

L'Autonomia differenziata è stata introdotta nel 2001 con la modifica del Titolo V della Costituzione. L'articolo 116, terzo comma, recita così: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117" (potestà concorrente) "... e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) ed s) " (n: norme generali sull'istruzione ed s: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali) "...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". Negli anni successivi al 2001 sono state elaborate diverse proposte per attuare la normativa costituzionale dell'articolo 116 terzo comma¹. In particolare nella XVIII Legislatura il testo predisposto dal Ministro Boccia durante il Governo Conte 2 e quello elaborato dalla Ministra Gelmini durante il Governo Draghi. Entrambi i disegni

* Il testo riproduce una lezione al Master Parlamento e Politiche Pubbliche. Si ringraziano i Consiglieri parlamentari Fabio Pagano e Giovanna Perniciaro per la collaborazione alla revisione formale del testo.

** Già Segretario generale, Assemblea Regionale Siciliana.

¹ Servizio studi del Senato, Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, Dossier n. 16, XVIII legislatura, maggio 2018.

di legge in parola non sono mai stati definitivamente esitati dal Consiglio dei Ministri nè consequenzialmente in una fase successiva esaminati dal Parlamento.

Nel corso dell'attuale legislatura, invece, il Ministro Calderoli ha elaborato ben cinque edizioni del testo attuale che ha avuto una prima approvazione nel Consiglio dei Ministri (2 Febbraio 2023) . Si tratta di una pre- approvazione, perché il disegno di legge predisposto dal Ministro Calderoli è stato sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni che (con una procedura abbastanza insolita perché in genere si ricorre all'unanimità per rafforzare l'intervento delle Regioni!) ha espresso un parere a maggioranza.

A conclusione di questo *iter* il DDL Calderoli ha ottenuto l'approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri (16 Marzo 2023) ed il testo è stato successivamente inviato alle Camere per l'esame e la conseguente eventuale approvazione².

2. L'Articolo 116 terzo comma: esame del testo costituzionale e difficoltà applicative

I tentativi mai fin ad ora realizzati di dare attuazione alla normativa costituzionale in tema di autonomia differenziata discendono probabilmente dalle contraddizioni dello stesso articolo 116, terzo comma³. Da una breve analisi del testo costituzionale emerge che l'articolo 116, terzo comma, è stato approvato nel 2001 nell'ambito della riforma del Titolo V che è risultata affrettata, confusa e farraginoso. Infatti, la riforma era volta rispondere alle istanze dei movimenti autonomistici e fu approvata in prossimità delle elezioni politiche nazionali del 2001; il centro- sinistra, a maggioranza, revisionò il Titolo V della Costituzione, nel tentativo di esaltare il ruolo delle Regioni, pesantemente ridimensionato negli anni precedenti dalle scelte legislative – burocratiche operate a livello nazionale, oltre che da una consistente giurisprudenza costituzionale.

Inoltre, la norma costituzionale era tesa a soddisfare soprattutto le richieste di alcune Regioni Ordinarie del Nord (con i relativi movimenti politici di sostegno come la Lega Nord) - che intendevano ottenere gli stessi poteri e le medesime competenze delle Regioni Speciali.

Il legislatore costituzionale non accettò l'equiparazione fra Regioni Speciali ed Ordinarie ma cercò di individuare una soluzione di mediazione.

Detta mediazione, scaturita nella formulazione definitiva dell'art. 116, ha previsto l'applicazione del regionalismo differenziato soltanto alle Regioni ordinarie.

²Per un primo esame del testo del DDL in parola si rinvia a Servizio Studi dell'ARS, Documento n. 2, *L'autonomia differenziata delle regioni ordinarie*, marzo 2023; Servizio Studi Senato e Camera, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, XIX legislatura, maggio 2023.

³In tema di regionalismo differenziato N. LUPO: *L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: una norma (e un'opportunità da prendere sul serio)*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2019.

Le Regioni speciali, infatti, presentano delle caratteristiche che le rendono diverse dalle Regioni ordinarie, essendo state create per specifiche esigenze storiche. La normativa costituzionale sull'Autonomia differenziata prevede che alle Regioni ordinarie possano essere trasferite tutte le materie della competenza concorrente (23 materie!) previste dall'articolo 117 terzo comma della Costituzione e tre materie della competenza esclusiva (lettere l, n, s) individuate dal secondo comma dell'articolo 117 Cost. Da ultimo, l'articolo 116 terzo comma stabilisce che l'attribuzione delle nuove competenze alle Regioni ordinarie deve avvenire su richiesta della Regione interessata, in base ad un'Intesa fra lo Stato e la Regione medesima, mediante una legge rinforzata che dovrà essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

3. Deduzioni e contraddizioni del testo costituzionale

Da una lettura attenta dell'articolo 116, terzo comma, si può dedurre comunque che l'attuazione del federalismo differenziato costituisce una facoltà di cui le Regioni possono disporre. E' data altresì la possibilità al Parlamento nazionale di approvare o meno la normativa in tema di autonomia differenziata con una legge adottata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Si tratta in sostanza di una scelta politica di cui dispongono le Regioni, il Governo nazionale ed il Parlamento. Il Governo nazionale ha la potestà di decidere se avviare le trattative proposte dalla Regione, potendo rifiutarsi di farlo o escludendo la trattativa su alcune delle materie non ritenendole devolvibili. Il Parlamento è libero di stabilire l'*an*, il *quomodo* ed il *quantum* della differenziazione, sempre nei limiti delle previsioni dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

La riforma del 2001, insomma, "ha aperto alla possibilità" dell'autonomia differenziata ma è stata lasciata alle Regioni ed alle autorità dello Stato la scelta dell'utilizzazione di questa opportunità nell'ambito di una libera decisione politica.

In tal senso, l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione è ben diverso da quanto proposto dalla Lega Nord con la *devolution* del 2001 e poi inserita nel 2005 nella proposta di riforma costituzionale che fu respinta dal corpo elettorale con il referendum. Quest'ultima, infatti, prevedeva che le Regioni "attivassero unilateralmente" una competenza piena in tema di sanità, istruzione e polizia locale, mentre in base all'articolo 116, terzo comma, vi è la necessità di un accordo fra lo Stato e la Regione interessata e di una legge nazionale rinforzata che recepisca tale accordo⁴.

In sostanza, con l'attuale normativa costituzionale ne discende per la Regione una semplice aspettativa che si potrà concretizzare soltanto con una trattativa politica fra la Regione interessata e gli organi politici dello Stato.

⁴ Sia consentito rinviare a G. MAZZOLA, *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, in *Amministrazione in Cammino*, 2020.

Ciò detto, non si può negare che l'articolo 116, terzo comma, presenti alcune incertezze interpretative. In particolare, occorre chiedersi se sia immediatamente attuabile o necessiti di una legge quadro entro cui realizzare le Intese di ogni singola Regione con lo Stato. Se siano effettivamente trasferibili alle Regioni tutte le materie della potestà legislativa concorrente, come pure farebbe credere la lettera della norma, e quali materie si dovrebbero escludere qualora esistessero delle indicazioni in tal senso della Corte Costituzionale.

Inoltre, occorre chiedersi se possano esistere solo alcune Regioni ordinarie dotate di Autonomia differenziata che, quindi, disporrebbero di competenze legislative e funzioni derivanti da quest'ultima e se, conseguenzialmente, ad alcune Regioni, per modificare le loro competenze, basterebbe una legge ordinaria, sia pure rafforzata, mentre altre Regioni dovrebbero seguire le procedure ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione.

Da ultimo, quale sarebbe il ruolo del Parlamento? Dovrebbe semplicemente approvare il disegno di legge presentato dal Governo o potrebbe emendarlo? In quest'ultima ipotesi, che cosa dovrebbe fare la Regione che aveva raggiunto una preventiva intesa con lo Stato? La trattativa dovrebbe effettuarsi solo fra gli esecutivi nazionali e regionali?⁵

4. Tentativi di attuazione dell'articolo 116 terzo comma prima degli ultimi testi legislativi

Come accennato, dal 2001 sono stati vari i tentativi di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, ma non sono mai andati a buon fine. Con una certa "sorpresa" il 22 Ottobre del 2017 le Regioni Veneto e Lombardia effettuarono due referendum (peraltro non costituzionalmente obbligatori) con cui i cittadini lombardi e veneti confermarono la volontà delle rispettive popolazioni di richiedere l'Autonomia differenziata; successivamente le Giunte Regionali di Lombardia e Veneto avanzarono delle proposte al Governo nazionale nel tentativo di avere trasferite numerose competenze nelle materie previste dall'articolo 116, terzo comma con i relativi stanziamenti. L'Emilia Romagna, invece, predispose (senza effettuare alcun referendum confermativo) un'ipotesi di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, che inviò al Governo nazionale.

Nel febbraio 2018, poco prima delle elezioni nazionali, il Governo Gentiloni, con "grande imbarazzo", siglò dei pre-accordi con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Tali strumenti prevedevano norme generali per le tre Regioni, propedeutici

⁵ Sull'articolo 116 della Costituzione, AA.VV., *Sull'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi"*, Università degli studi di Firenze, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, in *Osservatorio sulle fonti*, Febbraio 2020.

alle intese con le Regioni interessate, mediante cui si sarebbe potuta realizzare una prima attuazione all'articolo 116, terzo comma,⁶⁷.

La Ministra Stefani (Governo Conte 1) elaborò, invece, direttamente delle pre-intese con le tre Regioni in precedenza indicate. La Stefani presentò al Consiglio dei Ministri del 15 febbraio 2019 delle bozze di accordo per procedere ad un successivo raggiungimento di Intese fra lo Stato e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna. Tali documenti non ottennero l'approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri per le notevoli contestazioni politiche e tecniche avanzate da diversi interlocutori⁸.

5. Fondamenti economici ed istituzionali delle richieste di Autonomia differenziata delle Regioni settentrionali

Numerosi esperti sostennero che le pre-Intese "nascessero" da un presupposto economico almeno discutibile: il concetto di residuo fiscale. Deve intendersi per residuo fiscale la "differenza tra l'ammontare di risorse (sotto forme di imposte pagate dai cittadini) che lo Stato riceve dai territori e l'entità della spesa pubblica che lo stesso eroga (sotto forma di servizi) a favore dei cittadini degli stessi territori". I rappresentanti dell'Emilia – Romagna, della Lombardia e del Veneto e le rispettive popolazioni esprimevano "la profonda convinzione" che i rispettivi territori fossero penalizzati dai residui fiscali negativi (cioè i residenti di queste Regioni pagherebbero più tasse di quanto ricevono come servizi); con l'Autonomia differenziata le Regioni proponenti avrebbero voluto "correggere" tale squilibrio.

Lo stesso concetto di residuo fiscale da diversi studiosi e da alcuni centri studi è stato considerato un presupposto teorico "infondato": i cittadini versano all'erario più tasse perché godono di redditi superiori (in base alle statistiche le tre Regioni richiedenti producono oltre il 40 per cento del Pil italiano). Lo Stato, d'altronde, fornisce servizi non in base ai territori ma direttamente alle singole persone; tutto ciò renderebbe difficile la determinazione dei residui fiscali.

Inoltre, nel calcolo dell'ipotetico residuo fiscale bisognerebbe inserire quanto trasferito dallo Stato nei diversi ambiti regionali sotto forma di interessi sui titoli del debito pubblico posseduti dai soggetti residenti in ciascuna Regione⁹.

⁶ SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto*, cit.

⁷ G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi Preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'articolo 116- terzo comma – Costituzione in Dirittiregionali*, 2019.

⁸ Sia consentito rinviare a G. MAZZOLA, *Autonomia differenziata: Bozze di pre-intese*, in *Luiss School of Government, Working Paper Series*, 2019.

⁹ A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul "federalismo differenziato"*, in *Formez, Rivista economica del Mezzogiorno*, 2018.

Per quanto concerne i presupposti istituzionali, gli amministratori di molte Regioni del Nord, a cui si aggiunge una considerevole parte delle rispettive popolazioni, sono convinti che lo Stato trasferisca alle Regioni meridionali ingenti somme che sono spese dagli amministratori del Sud con modalità clientelari (senza creare effettiva nuova occupazione) e soprattutto mostrando notevoli dosi di inefficienza. A giudizio di alcune forze politiche e di molti amministratori settentrionali, se si riuscissero a responsabilizzare i vertici dei diversi enti territoriali con l'Autonomia differenziata nell'erogazione delle risorse, si otterrebbe un miglioramento per l'intero Paese, ivi compresa per la condizione economica delle aree meridionali. Questo peraltro costituisce il fondamento teorico della legge sul federalismo fiscale (l. 42/2009) mai del tutto attuata e predisposta dal Ministro del tempo, Roberto Calderoli.

6. I recenti disegni di legge di attuazione dell'autonomia differenziata: possibili soluzioni per l'applicazione dell'articolo 116, terzo comma

Si è dovuto procedere a questa lunga ricostruzione dell'attuazione "mancata" dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione anche per esaminare le possibili soluzioni individuate dai testi legislativi Boccia, Gelmini e Calderoli predisposti nelle due ultime legislature. Spesso le indicazioni normative dei tre disegni di legge sono differenti anche se per alcune fattispecie convergono. Sull'immediata applicabilità dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione si sono confrontati da tempo sia la dottrina che i partiti politici. Per qualche costituzionalista¹⁰ la norma sull'autonomia differenziata è di difficile applicazione perché "Sul piano costituzionale apre ad una parziale (e limitata ad alcune materie) attenuazione della rigidità del regime delle competenze delle Regioni stabilite in Costituzione poiché consente al combinato disposto dell'Intesa e della legge ordinaria (da approvarsi con la maggioranza assoluta) di derogare all'uniformità delle regole costituzionali relative ai poteri legislativi (ma non solo) delle Regioni a Statuto ordinario".

Tutto ciò genererebbe - prosegue la Violini - "una sorta di doppio regime delle competenze, uno ordinario e stabile, garantito costituzionalmente, ed uno incrementale ma lasciato, almeno in parte, alla volontà politica di Stato e Regioni"¹¹. La situazione diventerebbe ancora più "caotica" qualora la maggior parte delle Regioni richiedessero l'autonomia differenziata. È chiaro che vi sarebbe il serio rischio di ritrovarsi istituzionalmente con un Paese "arlecchino", almeno in tema di competenze legislative regionali, con una sostanziale "alterazione" dell'unità giuridica dell'Italia.

¹⁰ L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex-articolo 116, terzo comma, Costituzione italiana*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti*, novembre 2018.

¹¹ L. VIOLINI, *op. ult. cit.*

Qualche studioso¹² è dell'avviso che la mancanza di una "legge di attuazione" impedisca l'applicazione dell'articolo 116, terzo comma, trattandosi, a giudizio dell'autore, di una norma costituzionale non auto-applicativa.

Secondo qualche altro costituzionalista¹³ l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione rivestirebbe un "carattere politico"; la sua attuazione sarebbe affidata alle scelte necessariamente informali del Governo e delle Regioni per pervenire ad un'intesa.

Altra dottrina¹⁴ ritiene, invece, che la normativa costituzionale sull'Autonomia differenziata sia immediatamente applicabile. Secondo tale impostazione teorica una normativa quadro limiterebbe l'autonomia delle Regioni nell'individuare le materie e le funzioni su cui intendono sviluppare le competenze regionali adeguandosi alle esigenze dei rispettivi territori.

Per quanto concerne le soluzioni politiche è opportuno ricordare che la Ministra Stefani (Governo Conte 1) espresse la convinzione che l'articolo 116, terzo comma, fosse immediatamente applicabile. Partendo da questo presupposto, avviò una trattativa diretta con le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna che avevano già in corso una trattativa con il Governo nazionale. Come si è detto in precedenza, le tre Regioni richiedenti avevano già predisposto i pre-accordi con il Governo Gentiloni che trasformarono in pre-intese con la medesima Ministra Stefani. Tuttavia, con quest'ultimi nuovi strumenti richiesero ulteriori competenze rispetto a quelle previste nei pre-accordi, sempre nell'ambito delle previsioni dell'articolo 116, terzo comma¹⁵.

Il Ministro Boccia, considerò invece preliminare per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione l'approvazione di una normativa nazionale che costituisse il quadro di riferimento per tutte le Regioni; in tal modo si sarebbe resa possibile la realizzazione dell'autonomia differenziata nell'ambito di principi comuni validi per la totalità delle Regioni di diritto comune. Lo stesso Ministro Boccia parlò di un "perimetro" che non sarebbe stato tracciato in maniera discrezionale dal Governo ma da alcuni articoli della Costituzione delimitanti il "perimetro stesso"¹⁶. Partendo da tali considerazioni, tutte le Regioni di diritto comune parteciparono al tavolo negoziale preliminare promosso dal Ministro Boccia. Ciascuna Regione avrebbe potuto decidere liberamente se realizzare l'autonomia differenziata e secondo quali modalità ma in ogni caso la clausola di asimmetria si sarebbe attuata nell'ambito del "perimetro condiviso". Solo in questo modo, a giudizio del Ministro Boccia, si sarebbe potuto

¹² A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato, Commento all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale* 1/2007.

¹³ M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio delle fonti*, 2011.

¹⁴ S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le Regioni fra divario ed asimmetria*, Rubettino, 2020.

¹⁵ Sia consentito rinviare a G. MAZZOLA, *Autonomia differenziata: Bozze di pre-intese*, op. cit.

¹⁶ F. BOCCIA, *Audizione Ministro per gli affari regionali e le Autonomie presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, 12 febbraio 2020, testo disponibile online sul sito www.Senato.it.

evitare di realizzare un'Autonomia regionale "a macchia di leopardo" con competenze differenti fra le varie Regioni e con il rischio di rendere il Paese ingovernabile.

Più nel dettaglio, la nuova normativa nazionale attuativa dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione avrebbe dovuto perseguire le seguenti finalità: privilegiare gli obiettivi di autonomia e di decentramento delle diverse Regioni; e assicurare la rimozione degli squilibri economici e sociali fra i diversi territori per garantire l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, obiettivo principale della Costituzione.

Nel favorire le esigenze di differenziazione, espresse soprattutto da alcune Regioni, il nuovo testo legislativo, oltre a sviluppare i principi di sussidiarietà e di adeguatezza presenti nella Costituzione, intendeva promuovere "meccanismi solidaristici" indicati peraltro dal testo costituzionale.

Il disegno di legge Boccia prevedeva degli obiettivi e delle regole cui lo Stato si sarebbe dovuto attenere nell'elaborazione delle diverse intese con le Regioni interessate. Le richieste di Autonomia differenziata non avrebbero incrinato l'unitarietà del sistema regionale italiano sia dal punto di vista giuridico che per quanto concerne i vincoli di finanza pubblica recepiti dal Costituente soprattutto dopo le recenti modifiche all'articolo 119 della Costituzione.

I ministri Gelmini¹⁷ e Calderoli¹⁸ hanno concordato con l'impostazione seguita dal Ministro Boccia ed hanno anche loro predisposto rispettivamente specifici disegni di legge quadro.

7. Contenuti del disegno di legge quadro e modalità di determinazione dei LEP

È bene chiarire che cosa sono i Lep: trattasi dei livelli essenziali delle prestazioni. Sono previsti dall'articolo 117 secondo comma lettera m) della Costituzione che stabilisce che lo Stato deve determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale. Tali parametri sono fissati nazionalmente dopo aver individuato preventivamente i fabbisogni standard ed i costi standard per ciascun tipo di servizio. I fabbisogni standard, i costi standard ed infine i Lep sono necessari e pregiudiziali per trasferire determinate materie e competenze alle Regioni. Se non si stabilissero preventivamente questi parametri, non si potrebbero garantire alcuni servizi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale come prevede la Costituzione (articoli 3,5, 117, secondo comma, lettera m etc). Lo

¹⁷ M. GELMINI, *Audizione Ministro per gli affari regionali e le Autonomie presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, 13 luglio 2021, testo disponibile online, sul sito [www. camera. it](http://www.camera.it); M. GELMINI, *Risposta a question time in Aula* 29 giugno 2022, testo disponibile online, sul sito www. camera. it.

¹⁸ R. CALDEROLI, *Audizione Ministro per gli affari regionali e le Autonomie presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, 15 dicembre 2022, testo disponibile online, sul sito www. camera. it.

Stato, per alcune materie non rientranti nella lettera m dell'articolo 117, secondo comma, potrebbe trasferire i fondi alle Regioni in base alla spesa storica, cioè secondo gli stanziamenti attuali. La spesa storica dello Stato è contestata perché si ritiene che favorisca le Regioni meridionali ma soprattutto "cristallizzi" la situazione esistente dei trasferimenti statali agli enti territoriali.

I livelli essenziali sono stati previsti per le seguenti materie (si tratta peraltro delle materie indicate dall'articolo 14, comma 1, lettere da a) a d) del decreto legislativo 6 maggio, 2011, 68): sanità; assistenza (in questo settore i Lep sono denominati Lea); istruzione; trasporto pubblico locale con riferimento alla spesa in conto capitale

Con riferimento ai LEP i disegni di legge, presi in esame in questo scritto, disegnavano diverse modalità.

Il disegno di legge Boccia confermava come pregiudiziale la fissazione dei Lep per le materie in precedenza indicate per il trasferimento alle Regioni delle relative competenze e funzioni¹⁹.

Il disegno di legge Gelmini, secondo le indicazioni della Commissione di studio nominata dalla stessa Ministra, non riteneva vincolante l'approvazione preventiva di tutti i Lep congiuntamente per l'attuazione dell'Autonomia differenziata nei settori indicati in precedenza²⁰.

Per quanto riguarda la normativa Calderoli, va ricordato che nella legge di bilancio dello Stato per il 2023 (L. 29/12/ 2022. n. 197 (articolo 1 commi da 791 a 798), su indicazione dello stesso Ministro Calderoli, sono state inserite alcune norme per la determinazione dei Lep per favorire una pronta attuazione dell'articolo 116, terzo comma.

In particolare, si è istituita la Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio per la fissazione dei Lep composta, oltre che dal Presidente del Consiglio, da diversi Ministri competenti. Tale Cabina di Regia, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di bilancio, dovrà svolgere una serie di attività.

Anzitutto, con l'ausilio delle amministrazioni competenti per materia, dovrà effettuare una ricognizione della normativa vigente in ognuna delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Sempre con l'ausilio delle amministrazioni competenti, dovrà fare una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna Regione per l'insieme delle materie, per ciascuna materia e per ciascuna funzione ai sensi dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione.

Inoltre, dovrà individuare, sempre con il supporto delle amministrazioni competenti, le materie o gli ambiti di materie riferibili ai Lep. Così, poi, da determinare,

¹⁹ F. BOCCIA, *Audizione Ministro per gli affari regionali e le Autonomie presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, 2 ottobre 2019, testo disponibile online sul sito [www. Senato. It](http://www.Senato.It).

²⁰ M. GELMINI, *Relazione del gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato nominato dalla Ministra per gli affari regionali, on. Maria Stella Gelmini, con Decreto ministeriale del 25 Giugno 2021*.

nell'ambito degli stanziamenti di bilancio vigenti, i Lep sulla base di ipotesi tecniche formulate da organismi competenti.

Come si può facilmente dedurre dalla normativa approvata nell'ambito del bilancio 2023, la fissazione dei Lep non riguarderà soltanto le materie in precedenza indicate anche dal Testo Gelmini ma, potenzialmente, tutte le materie e le competenze previste dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Nella normativa che prevede la stesura dei Lep sono coinvolte soltanto le strutture ministeriali ed i componenti della cabina di regia, cioè prevalentemente esponenti del Governo nazionale. È da notare che all'articolo 3 del testo legislativo Calderoli, dopo ampio dibattito, si stabilisce che gli schemi di decreti del Presidente del Consiglio per la determinazione dei Lep siano inviati per una preventiva intesa alla Conferenza Unificata che dovrà esprimersi entro un determinato termine (trenta giorni). Decorso tale termine lo schema di decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere. Tale parere, reso entro 45 giorni, sarà valutato dal Presidente del Consiglio prima dell'adozione del decreto definitivo, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Inoltre, il disegno di legge del Ministro Calderoli (articolo 8) parzialmente contraddice la normativa approvata in quanto - pur ribadendo che l'Autonomia differenziata non dovrebbe comportare oneri aggiuntivi per la finanza pubblica-specifica che qualora la determinazione dei Lep provocasse oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, la legge che li stabilisce dovrebbe provvedere al finanziamento dei suddetti Lep. Insomma, un incremento della spesa pubblica sarà molto probabile, intendendo trasferire secondo la normativa Calderoli tutte le materie e le funzioni di cui all'articolo 116, terzo comma. Pertanto, l'Autonomia differenziata potrebbe rivelarsi "estremamente costosa" per lo Stato.

8. I tempi per la determinazione dei Lep

I tempi per la fissazione dei Lep sono stati da sempre considerati dai sostenitori dell'Autonomia differenziata come "il tallone d'Achille" dell'intera procedura. Si sostiene che gli schemi dei Lep che dovrebbero essere predisposti dalle strutture delle amministrazioni ministeriali competenti sono "volutamente ritardati". In questo modo, i diversi Ministeri esprimerebbero resistenze al trasferimento dei poteri alle Regioni. È da rilevare che la fissazione dei fabbisogni standard, dei costi standard ed infine dei Lep è complessa richiedendo dati statistici, economici e sociali che coinvolgono anche la partecipazione di organismi esterni specializzati esterni all'amministrazione, come prevede anche il comma 793 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2023.

Il Ministro Calderoli per favorire la determinazione dei Lep ha nominato recentemente il CLEP: Comitato per i livelli essenziali di prestazioni. Tale comitato dovrà stabilire in concreto i costi ed i fabbisogni standard di ciascuno dei servizi pubblici e costituirà il supporto tecnico alla cabina di regia. Tale comitato è composto

da 61 componenti e sarà suddiviso in 10 gruppi di lavoro, ciascuno con le sue aree di competenza.

I testi legislativi Boccia, Gelmini ed ultimamente Calderoli per superare questo possibile stato di blocco nella determinazione dei Lep hanno cercato di individuare procedure e soprattutto tempi precisi per la fissazione di questi strumenti. Addirittura il Ministro Calderoli nella recente legge di bilancio per il 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197, articolo 1, commi da 791 a 801) ha fissato in dodici mesi il tempo per la individuazione degli schemi dei Lep da parte delle strutture competenti. Qualora non si rispettassero tali tempi si nominerebbe un commissario che entro tre mesi dovrebbe individuare tali strumenti. Si spera che il Parlamento sia stato “pienamente consapevole” della normativa in esame inserita nel maxi-emendamento con cui è stato riscritto il bilancio conformemente a quanto avvenuto per gli ultimi esercizi finanziari!

9. Legge quadro e materie da trasferire alle Regioni

Altrettanto importante è la questione di quali materie trasferire alle Regioni. Si tratta di una tematica abbastanza delicata che si ritiene sarebbe opportuno affrontare, non tanto con legge quadro in materia di autonomia differenziata, quanto piuttosto con una legge costituzionale, dal momento che si va a impattare sull'articolo 117, terzo comma, in tema di legislazione concorrente.

L'articolo 117, terzo comma, indica infatti specificatamente le materie della legislazione concorrente (ben 23). Vale la pena ricordare che tale previsione costituzionale è frutto del clima quantomeno “confuso” con cui è stata approvata la revisione del Titolo V nel 2001²¹.

All'epoca, infatti, il legislatore costituzionale approvò tale riforma con una maggioranza “risicata” di centro-sinistra, nel tentativo “mal riuscito di bloccare l'avanzata della Lega”, operando di fatto una inversione rispetto all'impostazione del precedente Titolo V e assegnò molte più competenze alle Regioni.

È altresì opportuno ricordare che qualche Regione ha già richiesto il trasferimento di tutte le 23 materie, con relative competenze e conseguenti finanziamenti!

Nel corso di oltre un ventennio dall'approvazione della riforma del Titolo V, è ormai da tempo pacifico che alcune materie dovrebbero “ritornare e rientrare” nella competenza esclusiva dello Stato, prevista dal secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Anche la Corte Costituzionale, in diverse pronunzie, ha sollecitato alcune modifiche alla normativa costituzionale in tema di potestà concorrente delle Regioni. Posizione, quest'ultima, della quale teneva conto il disegno di legge Boccia, che tuttavia non entrava nel merito.

²¹ Sia consentito rinviare a G. MAZZOLA testi disponibili nel sito: gianliborionmazzola.it – sezione lezioni.

E ancora più esplicito in tal senso era il testo "Gelmini": infatti la Commissione di studio nominata dalla stessa Ministra aveva indicato espressamente, conformemente alle indicazioni della Corte Costituzionale, le materie che avrebbero dovuto essere ritrasferite dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva dello Stato²².

In particolare, venivano individuate le seguenti materie: coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario in ambito nazionale; ambiente; grandi opere di trasporto e navigazione; produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia; coordinamento della finanza pubblica a livello locale²³, istruzione²⁴.

Va da ultimo rilevato che la Commissione Gelmini aveva comunque evidenziato la competenza dello Stato ad intervenire nell'esercizio della propria competenza esclusiva anche nelle materie trasferite "allorchè sia necessario provvedere alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dettare norme in materia di ordinamento civile e tutela della concorrenza".

Il disegno di legge Calderoli sembra invertire le impostazioni precedenti e, richiamando le nuove norme approvate con la legge di bilancio 2023 (legge 29/12/2022, n. 197 articolo 1, commi 791-798) stabilisce che sarà la cabina di regia a predisporre la determinazione dei Lep, fissando le materie o gli ambiti di materie riferibili ai Lep.

Come si è accennato in precedenza, inoltre, l'ultima versione del testo Calderoli prevederebbe un maggiore coinvolgimento del Parlamento nella determinazione delle materie e degli ambiti di materie dei Lep prima della definitiva deliberazione del Governo.

In ogni caso, l'iniziativa legislativa di Calderoli non prevede il trasferimento di determinate materie dalla competenza concorrente Stato-Regioni a quella esclusiva dello Stato.

Ciò significa che le Regioni - come ad esempio è già avvenuto con in qualche caso (ad esempio, il Veneto!) - potranno richiedere il trasferimento di tutte le materie previste attualmente dal terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

10. Disegno di legge quadro e ruolo del Parlamento

Nell'affrontare il tema di questo paragrafo è ancora una volta opportuno ripartire dalle disposizioni costituzionali.

²² M. GELMINI, *Audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie presso la Commissione parlamentare per gli affari regionali* del 13 luglio 2021, sito della camera [www. Camera.it](http://www.camera.it) con deposito della relazione del gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato op. cit.

²³ Rispetto al quale va detto che, seppur pur teoricamente sostenibile, anche alla luce di autorevoli interpretazioni dottrinali e peculiari sentenze della Corte Costituzionale", incontrerebbe resistenze politiche a livello delle autonomie locali.

²⁴ Materia che se trasferita integralmente alle Regioni provocherebbe gravi problemi di "coerenza costituzionale" con alcuni articoli della Costituzione (es: articoli 3,5,33); in particolare per quanto concerne "le norme generali sull'istruzione" previste dal secondo comma del suddetto articolo 33 Cost.

In particolare l'articolo 116 terzo comma, nel periodo finale, disciplina la procedura necessaria per l'approvazione del disegno di legge di attuazione. L'articolo recita testualmente: "(...) La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione".

Trattasi, ancora una volta, di una norma generica che si presta a diverse interpretazioni.

Sul punto, i testi legislativi Boccia, Gelmini e soprattutto Calderoli hanno previsto soluzioni differenti.

Nel disegno di legge Boccia, era previsto che l'intesa Stato- Regione dovesse seguire le previsioni della Costituzione (iniziativa della Regione - Trattativa con il Governo - eventuale parere preventivo delle Commissioni competenti).

Nulla però aggiungeva sulle modalità di esame del disegno di legge di ratifica dell'intesa, considerando che l'argomento rientrasse nella competenza esclusiva della potestà regolamentare del Parlamento.

Il disegno di legge Boccia indicava semplicemente i tempi entro cui le Camere avrebbero dovuto esaminare le bozze dell'intesa per permettere al Governo di raggiungere l'accordo definitivo fra lo Stato e la Regione richiedente.

Non sembrava intervenire su una questione assai controversa, ossia se il Parlamento potesse emendare il disegno di legge di approvazione dell'intesa; né chiariva se l'intesa medesima costituisse un semplice allegato al disegno di legge.

Tutta la tematica era demandata ai Regolamenti parlamentari²⁵.

I testi Gelmini e Calderoli^{26,27} affidano la disciplina delle intese Stato-Regione alla competenza degli esecutivi e pertanto dei Governi nazionale e regionali.

In tal senso, qualora si raggiungesse una bozza di Intesa fra lo Stato e la Regione, tale atto dovrebbe essere sottoposto al parere preventivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Nell'ultima versione Calderoli è previsto anche il parere preventivo della Conferenza Unificata.

La bozza di intesa, alla luce dell'ultimo testo Calderoli dovrebbe ottenere altresì il parere preventivo dei competenti organi parlamentari (potrebbe trattarsi di più Commissioni, anziché di una soltanto) secondo i rispettivi regolamenti parlamentari.

E' bene precisare che i pareri preventivi sulla bozza di Intesa fra Stato e Regione non avrebbero alcun valore "cogente" per il Governo, ma sarebbero semplicemente oggetto di "una successiva valutazione"

Entrambi i testi prevedono, successivamente, soltanto un disegno di legge, da far approvare dalle Camere a maggioranza assoluta, di semplice approvazione dell'intesa. Tale intesa costituirebbe un allegato al testo legislativo.

²⁵ F. BOCCIA, *Audizioni Ministro per gli affari regionali e le Autonomie, presso la Commissione parlamentare per gli affari regionali* del 2 ottobre 2019 e del 12 febbraio 2020, cit.

²⁶ M. GELMINI, *Audizione del Ministro per gli affari regionali e per le Autonomie presso la Commissione parlamentare per gli affari regionali* del 13 luglio 2021, cit.

²⁷ R. CALDEROLI, *Audizione del Ministro per gli affari regionali e Le autonomie presso la Commissione per gli affari regionali* del 15 dicembre 2022, cit.

I due disegni di legge prevedono, sostanzialmente, che il Parlamento possa soltanto approvare o respingere il disegno di legge e conseguenzialmente l'intesa.

Secondo i proponenti saremmo nell'ipotesi soltanto di una legge formale e pertanto le Camere non avrebbero facoltà di emendare la normativa proposta.

E' evidente che il ruolo del Parlamento risulterebbe ridimensionato anche se la legge di ratifica, come prescrive la Costituzione, deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere.

Sulla questione, con particolare riguardo al ruolo da attribuire al Parlamento, gli studiosi hanno assunto posizioni differenti²⁸.

Alcuni, ritengono che il Parlamento debba semplicemente approvare o respingere complessivamente il testo del disegno di legge di approvazione dell'intesa fra Stato e Regione così come avviene per le intese fra lo Stato e le altre confessioni religiose differenti dalla religione cattolica (articolo 8 della Costituzione)²⁹ (28)

Altri studiosi sono del parere che il Parlamento debba essere preventivamente coinvolto sulla bozza dell'intesa, con un parere obbligatorio e per molti aspetti vincolante della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ipotesi, quest'ultima nella quale, in ogni caso il Parlamento potrebbe semplicemente approvare o respingere il disegno di legge di ratifica di cui l'intesa costituirebbe un allegato. La legge di ratifica sarebbe anche in quest'ipotesi una legge formale³⁰.

Vi è poi³¹ chi ha espresso la convinzione che il disegno di legge di ratifica dell'intesa debba essere esaminato come un qualsiasi altro disegno di legge . Tale posizione prende le mosse dall'idea che tale normativa provocherebbe per ciascuna Regione interessata una modifica delle competenze indicate dalla Costituzione. Pertanto il Parlamento dovrebbe avere la possibilità di emendare il testo, trasformandolo in una legge di carattere sostanziale.

I sostenitori di quest'ultima tesi hanno, poi, evidenziato che con l'approvazione del disegno di legge e della relativa intesa comporterebbe una modifica delle competenze costituzionali riferite a ciascuna Regione senza ricorrere alla normale procedura di revisione costituzionale di cui all'articolo 138 della Costituzione. Per questo motivo, ritengono che il ruolo del Parlamento non possa essere in alcun modo ridimensionato.

11. Fondo di perequazione

²⁸ In generale sul punto M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www. Federalismi. it*, marzo 2019. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex-articolo 116, terzo comma della Costituzione: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti* 2/2018, M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione. Spunti propositivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019.

²⁹ S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, *op.cit.*;

³⁰ R. DICKMANN, *La legge per l'autonomia differenziata*, in *www. Federalismi. it*, marzo 2019.

³¹ R. DICKMANN, *op. ult. cit.*

Per una trattazione più completa del tema qui trattato, sarebbe opportuno leggere l'articolo 116, terzo comma, in materia di autonomia differenziata, insieme ad altre due norme costituzionali.

Anzitutto, l'articolo 119 terzo comma, ai sensi del quale "La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante". E, inoltre, il quinto comma dello stesso articolo 119, il quale dispone che "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

Molti studiosi, esperti e politici hanno ribadito che l'Autonomia differenziata, di cui all'articolo 116 Cost., non si possa realizzare senza l'applicazione congiunta dei commi terzo e quinto dell'articolo 119 comma e dell'articolo 116, terzo comma: le condizioni economiche e sociali fra le Regioni italiane presentano troppe differenze e sperequazioni e l'Autonomia differenziata non farebbe che accentuare tali distanze.

Invece i sostenitori dell'Autonomia differenziata ritengono che già gli organismi europei e lo Stato spendono troppi fondi nelle Regioni del Sud e nelle aree più depresse senza raggiungere gli obiettivi sperati, per l'inefficienza delle amministrazioni territoriali, cioè delle Regioni e degli enti locali. Se parte degli stanziamenti attuali fossero invece assegnati alle Amministrazioni settentrionali del Paese, data la loro efficienza, migliorerebbero i territori del Nord, con ricadute positive pure per le aree più depresse del meridione d'Italia.

Tuttavia, i dati più recenti non confermano le premesse economiche dei più accesi sostenitori dell'autonomia differenziata per quanto concerne l'attuale spesa dello Stato nelle diverse aree del Paese³².

Tra gli studi più recenti vanno, almeno, segnalati, quello della Banca d'Italia, che ha stimato che la spesa pubblica pro-capite al Nord sarebbe di 12.979 euro ed al Sud di 11.836 Euro. L'Agenzia per la coesione territoriale ha fatto un aggiornamento delle stime dei conti pubblici per il 2023, da cui risulterebbe che la spesa pubblica pro-capite sarebbe la seguente: all'incirca 19 mila euro in Lombardia; poco meno di 18 mila euro in Piemonte; 16 mila euro in Veneto; in Calabria 15 mila euro; Sicilia poco più di 14 mila euro e 13700 euro in Campania³³.

Inoltre, l'Agenzia per la coesione territoriale stima che la "forbice" fra il Nord e Sud si incrementerà nel 2023. Infatti tale Agenzia specializzata prevede che la spesa

³² A. FRASCHILLA, *Repubblica, Nord - Sud*, 4/ 1/ 2023.

³³ Le cifre appena citate riguardano le spese per il settore pubblico allargato: politiche sociali, sanità, istruzione, amministrazioni pubbliche, opere pubbliche, gestione dell'acqua, beni culturali, ambiente e cura del territorio.

corrente nelle Regioni meridionali nel 2023 si attesterà sotto i 200 miliardi di euro mentre nello stesso periodo la spesa corrente per il Centro-Nord salirà a 550 miliardi di euro.

Infine, appare utile fornire alcuni dati riferiti a specifici settori. Per quanto attiene la sanità, la Ragioneria generale dello Stato ha riferito che la spesa primaria netta sanitaria si è così configurata (si tratta di dati pre-covid, perché dopo la pandemia le spese sanitarie sono aumentate ovunque). Di seguito si riportano alcuni dati:

- in Piemonte si è passati da 1593 euro del 2000 ad oltre 1900 euro;
- in Lombardia da 1838 euro ad oltre 2600;
- in Calabria da 1300 euro a 1600;
- in Sicilia da 1357 a circa 1700 euro.

Per quanto riguarda la scuola, secondo l'ultimo rapporto Svimez nel 2022: il 50% dei bambini in Lombardia ed Emilia Romagna ha frequentato il tempo pieno; in Sicilia appena il 10%; in Calabria il 24 %; in Campania il 18 %.

Se guardiamo ai servizi aggiuntivi nella scuola primaria (es: mense e trasporti) nel Comune di Milano la spesa pro-capite è di 34 euro mentre al Comune di Palermo non arriva a 10 Euro (dati Openpolis).

Infine, per quanto attiene alle infrastrutture, con particolare riguardo alla rete autostradale: al Nord sono pari a 3 chilometri ogni 100 chilometri quadrati; al Centro pari a 2 chilometri ogni 100 chilometri quadrati al Sud pari a 1,7 chilometri ogni 100 chilometri quadrati.

Partendo dalle premesse economiche e sociali fin qui sinteticamente richiamate, i testi legislativi sull'Autonomia differenziata hanno cercato di individuare dei meccanismi perequativi che permettessero di superare le attuali differenze fra i diversi territori regionali, anche per fornire i servizi essenziali previsti dalla Costituzione (articolo 117, lettera *m*)) e superare gli squilibri infrastrutturali fra le diverse aree del Paese (Regioni settentrionali e meridionali) ed anche all'interno delle singole Regioni (aree interne ed aree di montagna rispetto alle aree metropolitane).

Nel testo Boccia il fondo infrastrutturale era considerato molto importante, soprattutto per permettere alle Regioni più in difficoltà, ed in particolare alle Regioni meridionali, di accettare l'Autonomia differenziata³⁴ (32)

Si proponeva di intervenire nei confronti dei territori arretrati di tutte le Regioni, anche di quelle ricche. In particolare, per le aree interne e le aree di montagna non solo del Mezzogiorno.

Infatti, il 53 per cento del territorio dell'Italia è considerato di montagna ed in tali aree risiedono circa 9 milioni di italiani (es. Arco alpino, Appennino settentrionale, centrale e meridionale, le aree di montagna della Sicilia e della Sardegna), a cui si aggiungono circa 11 milioni di residenti nelle aree interne.

³⁴ F. BOCCIA, *Audizione Ministro per gli affari regionali e le autonomie presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit.

Tale notevole quantità di cittadini necessita di interventi infrastrutturali essendo attualmente il livello delle loro infrastrutture decisamente più basso di quello delle aree metropolitane o delle aree più sviluppate del Paese.

Lo Stato si sarebbe dovuto "riappropriare" del ruolo previsto dall'articolo 119, quinto comma, della Costituzione (risorse aggiuntive ed interventi speciali per le aree in difficoltà). Secondo il disegno di legge Boccia lo Stato dovrebbe svolgere una funzione di coordinamento, che la Costituzione gli attribuisce, ma che non sempre emerge con chiarezza in tema di autonomia differenziata.

Per il testo Boccia il Fondo per la perequazione avrebbe dovuto disporre di uno stanziamento annuale consistente, che sarebbe stato incrementato con il bilancio di previsione per ciascun esercizio finanziario. Il Ministro Boccia fece inserire nel bilancio dello Stato per il 2022 una cifra che sarebbe stata aumentata annualmente.

Guardando al disegno di legge Calderoli, va ricordato che, dopo varie contestazioni degli amministratori soprattutto delle Regioni meridionali, nell'ultima versione è stata inserita una norma sul fondo perequativo³⁵.

Si prevede un fondo che possa promuovere "l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dalle amministrazioni dello Stato, dalle amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione".

Tuttavia tale fondo produrrebbe fondamentalmente: in primo luogo, l'unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale, destinate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, alla rimozione degli squilibri economici e sociali e al perseguimento delle ulteriori finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione. Inoltre, intenderebbe semplificare ed uniformare le procedure di accesso, di spesa e di rendicontazione, al fine di garantire un utilizzo più razionale, efficace ed efficiente delle risorse disponibili, e salvaguardando, al contempo gli specifici vincoli di destinazione, ove previsti. E, ancora, l'effettuazione di interventi speciali.

La normativa proposta da Calderoli, a differenza del disegno di legge Boccia, non pare comunque regolare interventi aggiuntivi dello Stato in favore delle aree svantaggiate del Paese, ai sensi dell'articolo 119 quinto comma Cost.; sembra piuttosto prevedere semplicemente un fondo che riunisca tutte le provvidenze economiche ordinarie e straordinarie dello Stato (compresi i fondi del Pnrr) destinate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà nazionale.

Pare presupporre che lo Stato già stanzi ingenti somme per le aree svantaggiate ed in particolare per le aree meridionali. In tal senso, secondo Calderoli, la questione più urgente è quella di procedere ad una ricognizione dei fondi disponibili e, se possibile, di unificare le procedure.

³⁵ R. CALDEROLI, *Audizione del Ministro per gli affari regionali e le Autonomie presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali del 15 dicembre 2022*, cit.

Seppur non dichiarandolo espressamente, il testo Calderoli probabilmente intende riprendere le istanze degli amministratori delle Regioni settentrionali, sia regionali che locali, che hanno contestato la clausola del Piano di ripresa e resilienza (PNRR), secondo cui il 40% delle risorse del PNRR dovrebbero essere destinate alle aree meridionali e modificare l'attuale distribuzione degli stanziamenti del Fondo di coesione.

Gli amministratori del Nord sono dell'avviso che le strutture meridionali, per la loro inefficienza, non saranno in condizione di spendere le somme loro destinate che, inevitabilmente, dovrebbero essere restituite all'Unione europea.

E' indicativo che il disegno Calderoli non preveda alcuno stanziamento aggiuntivo per finanziare gli interventi ai sensi dell'articolo 119, terzo e quinto comma (fondo perequativo ed interventi aggiuntivi per le aree svantaggiate). I fondi da destinare alla perequazione sarebbero affidati alla "sensibilità" del legislatore ordinario dopo aver compiuto la ricognizione degli attuali stanziamenti.

Il testo Calderoli in esame sembrerebbe ribadire che gli amministratori delle Regioni meridionali lamentano "ingiustizie" nei confronti dei loro territori per nascondere le proprie responsabilità.

12. Conclusioni

Lo scritto, seppure in modo sintetico, per evitare di appesantirlo, ha cercato di mettere in luce alcune delle vaste e complesse problematiche che attengono all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, concernente l'autonomia differenziata.

A questo fine, si è anzitutto deciso di analizzare i più recenti disegni di legge che hanno tentato di prevedere la realizzazione dell'Autonomia differenziata in Italia, mettendoli a confronto.

In particolare ci si è soffermati sui maggiori "nodi e differenze" dei testi legislativi, anche se emergono dalle iniziative legislative di Boccia, Gelmini e Calderoli altre affinità e differenze che, per ragioni di sintesi e di opportunità, non sono state esaminate.

Sono comunque stati espressi dubbi e perplessità sulle attuali proposte legislative in discussione: in particolare non appare ad oggi chiaro se serviranno a favorire o ad allontanare l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sull'autonomia differenziata