

Note sul regionalismo differenziato nel disegno di legge approvato dal Senato*

di Francesco Manganaro

SOMMARIO: 1. La crisi del regionalismo italiano. – 2. Il disegno di legge approvato dal Senato. – 3. Ruolo del Parlamento e rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio. – 4. Le materie oggetto dei LEP. – 5. La determinazione dei LEP. – 6. Sul trasferimento delle materie. – 7. Principi per l'attribuzione delle risorse. – 8. La mancata perequazione

1. *La crisi del regionalismo italiano*

In questo intervento introduttivo è opportuno indicare alcuni profili generali più significativi del regionalismo differenziato¹, lasciando alle specifiche relazioni successive gli approfondimenti necessari.

La questione del regionalismo differenziato va letta nel più ampio quadro del ruolo istituzionale delle Regioni, la cui originaria identità costituzionale di ente di legislazione si è ben presto modificata, assumendo la forma di un soggetto amministrativo, sovrapposto alle funzioni degli enti locali².

La distorsione del regionalismo italiano è confermata dalla dottrina che più ampiamente si è occupata del tema. Si è parlato di Regioni senza regionalismo “G. PASTORI, *Le regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 2, 1980”, di un regionalismo senza modello³ e si è criticamente osservato che l'autonomia regionale sia stata utilizzata in maniera congiunturale⁴ secondo gli interessi del sistema politico⁵.

In questo contesto si inserisce la questione del regionalismo differenziato, che, come è noto, prende avvio dalla riforma della Costituzione del 2001. Tale riforma prende atto di una realtà del territorio nazionale molto differenziata, non solo tra Nord e Sud del Paese, ma anche tra città ed aree interne, tra aree costiere e montane, tra territori con diverse tradizioni ed origini storiche e sociali, pur nella garanzia dell'unità dell'ordinamento nazionale.

L'intento di attribuire agli enti locali ed alle Regioni una maggiore auto-

* Il lavoro è stato aggiornato e tiene conto del testo approvato dal Senato il 23 gennaio 2024.

¹ Per approfondimenti, mi permetto di rinviare a F. MANGANARO, *La Repubblica delle autonomie. Un mosaico da ricomporre*, Napoli, 2023.

² G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, 2022.

³ M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994.

⁴ A. RUGGERI, *Devolution, “controriforma” del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, overosia quando le “ragioni” della politica offuscano la ragione costituzionale*, in *Dirittiregionali.it*, 24 aprile 2003.

⁵ R. BIFULCO, *Il regionalismo tra processi federali e sistema dei partiti*, in *Italianieuropei*, 3, 2009.

nomia, ha creato un sistema territoriale che, superando i tradizionali controlli gerarchici tra enti, dà piena attuazione al principio di differenziazione nell'unità previsto dall'art. 5 della Costituzione. Non si può certo negare l'importanza di quella modifica costituzionale, riconosciuta come un evento che consentiva al sistema delle autonomie territoriali di poter essere maggiormente responsabile⁶.

Non è qui il caso di ricordare il consenso con cui tutti coloro che avevano sostenuto in dottrina la necessità dell'autonomia abbiano plaudito all'intervento riformatore. Si pensi, per esempio, al nuovo art. 114 Cost., che considera lo Stato come uno tra gli altri enti territoriali, senza poteri gerarchici su questi ultimi; oppure la modifica dell'art. 118 Cost., che consolida la riforma degli enti territoriali, attribuendo ai Comuni *in primis* le funzioni amministrative, non più derivate dallo Stato o dalle Regioni.

L'esigenza di autonomia si è arenata, però, sulla mancanza di una reale autonomia finanziaria, prevista dalla riforma costituzionale, ma non attuata dal legislatore. Garantire l'autonomia normativa ma non quella finanziaria non ha consentito alle Regioni ed agli enti territoriali una vera autonomia. La presenza di una finanza (quasi) del tutto derivata non ha permesso di attuare neppure il principio *no taxation without representation*, in quanto le classi politiche locali hanno utilizzato risorse attribuite dallo Stato, senza la responsabilità che deriverebbe dalla coincidenza tra chi impone la tassazione e chi la utilizza per il bene collettivo.

In un ordinamento in cui vige una finanza derivata che parametrizza i trasferimenti statali ancora sulla spesa storica non si può parlare di autonomia né di livelli essenziali di prestazione dei diritti civili e sociali. Il tentativo di introdurre il federalismo fiscale con la l. 5 maggio 2009, n. 42 non ha trovato effettiva attuazione, sebbene il d.lgs. n. 216/2010 introduca almeno i costi standard per gli enti locali.

Al di là della mancata riforma finanziaria, la formulazione tecnico – giuridica dell'autonomia regionale differenziata, in particolare dell'art. 116 c. 3, non è un esempio di buona normazione, poiché lascia troppe gravi incertezze, alcune delle quali ricordiamo sinteticamente .

Innanzitutto, è stato rilevato che il terzo comma dell'art. 116 Cost. afferma che possono essere attribuite alle Regioni «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» relative alle materie di competenza concorrente. È stato perciò autorevolmente sostenuto che non sarebbe necessario trasferire materie, ma solo parti di esse, con un'operazione realizzabile anche solo ricorrendo all'art. 118 Cost.⁷.

In secondo luogo, la possibile attribuzione di tutte le materie di competenza concorrente non ha tenuto conto di (almeno) due rilevanti questioni: la prima, che si trasferivano alle Regioni materie o parti di esse che hanno necessità di una

⁶ A. D'ATENA, *Dove vanno le Regioni?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2022.

⁷ M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, in *www.astrid-online.it*, maggio 2019, 17.

programmazione ed attuazione nazionale, come i rapporti internazionali e con l'Unione europea, il commercio con l'estero, le grandi reti di trasporto e di navigazione⁸; la seconda, che si possono trasferire materie o parti di esse sottoposte al regime dei LEP ed altre che non ne avrebbero bisogno.

Last but not least, il procedimento di attribuzione delle nuove materie alle Regioni trova nell'art. 116 Cost. una scarsa indicazione delle modalità di approvazione dell'intesa. Su questo profilo molte sono le debolezze della norma costituzionale. Innanzitutto, la previsione che la singola intesa venga approvata al di fuori di qualsiasi quadro normativo generale, come se l'attribuzione di materie possa essere a "somma zero", erroneamente pensando che il trasferimento di alcune di esse non comporti effetti sull'intero sistema nazionale e sul bilancio statale. In secondo luogo, rimangono molti dubbi sul ruolo del Parlamento, tanto che le bozze dei disegni di legge che si sono susseguite hanno subito sul punto molte significative modifiche.

2. *Il disegno di legge approvato dal Senato*

Una prima bozza provvisoria della legge di attuazione del regionalismo differenziato veniva proposta già il 2 novembre 2022. Le critiche manifestate da più parti su questo primo documento portano all'emanazione del disegno di legge del 29 novembre 2022, nel mentre la disciplina per la determinazione dei livelli essenziali di prestazione dei diritti civili e politici veniva parallelamente già approvata con la legge di bilancio 29 dicembre 2022, n. 197. Le ulteriori critiche manifestate in ordine a queste disposizioni, portano ad una ulteriore modifica del testo del disegno di legge, presentato al Senato il 23 marzo 2023 ed approvato, dopo un lungo *iter* parlamentare, il 23 gennaio 2024 con modifiche significative, tenendo parzialmente conto dell'ampio dibattito sviluppatosi nel Paese tra politica, accademia ed opinione pubblica su un tema di interesse generale, tecnicamente molto complesso.

Mi limiterò in questa sede ad alcune osservazioni sul nuovo testo, ferme restando le perplessità altrove esposte in ordine ai pericoli di attuazione di tale forma di regionalismo differenziato per l'unità nazionale e la spesa pubblica complessiva.

3. *Ruolo del Parlamento e rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio*

Il dibattito sull'originario disegno di legge aveva già messo in luce il ruolo marginale del Parlamento, visto che si limitava all'approvazione delle singole intese, non essendo neppure chiaro se potesse emendarle. Peraltro, la negozia-

⁸ S. CASSESE, *L'autonomia voluta dalla Lega ferisce l'unità del Paese*, in *La Stampa*, 21 novembre 2022.

zione dell'intesa, interamente affidata all'Esecutivo, avveniva senza un generale quadro preventivo di riferimento, che potesse determinare criteri generali da parte del legislatore.

Il nuovo testo tiene conto di questo problema, ma lo risolve in maniera insufficiente o addirittura peggiorativa.

Invero, si prevede ora che ogni schema di intesa, concordato tra Governo e singola Regione, venga inviato alle Camere che si esprimono con atti di indirizzo sull'intesa (art. 2, c. 4). Questo intervento parlamentare ha un'utilità molto limitata. Innanzitutto, perché ciò che era stato richiesto dalla dottrina era che vi fosse un atto di indirizzo emanato dal Parlamento per tutte le intese, preventivo rispetto alla negoziazione della singola intesa tra Governo e Regione. Invece, l'intervento parlamentare, come ora previsto, è posto a valle di una trattativa tra Governo e Regione, che ha già sostanzialmente definito il contenuto dell'intesa e perciò, di fatto, difficilmente modificabile.

Il previsto intervento parlamentare è, poi, del tutto svilito dal fatto che il Presidente del Consiglio può disattendere in tutto o in parte gli indirizzi forniti dal Parlamento, motivando tale decisione (art. 2, c. 5).

Il nuovo testo rafforza il potere dell'Esecutivo, anzi, per meglio dire, del Presidente del Consiglio. Infatti, nella fase di approvazione dello schema preliminare dell'intesa, la norma attribuisce ad esso, per tutelare l'unità giuridica o economica, l'eccezionale potere di «limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa» (art. 2, c. 3). Un siffatto potere, attribuito ad un soggetto monocratico del Governo, appare lesivo sia delle prerogative del Parlamento che delle Regioni che richiedono le intese.

In definitiva, l'intesa rimane un atto concordato tra il Governo (con ampi poteri del Presidente del Consiglio) e la singola Regione, con un Parlamento che, su un testo provvisorio già definito tra Governo e Regione, fornisce indirizzi, peraltro derogabili con decreti del Presidente del Consiglio.

Alla fine del complesso procedimento preparatorio dell'intesa, il Parlamento è comunque chiamato ad approvare un disegno di legge, contenente l'intesa, ma rimangono incerti i suoi poteri. Il nuovo testo afferma che il Governo, definita l'intesa con la Regione, delibera un disegno di legge che invia alle Camere per *la deliberazione*, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (art. 3, c. 8). Il testo non è chiaro, ma dovrebbe intendersi che, trattandosi di un dibattito su un disegno di legge, il Parlamento abbia la possibilità di emendarlo e modificarlo.

Se così è, rimane incerto cosa succederebbe ove l'intesa, già approvata dal Consiglio dei Ministri e dalla Regione, venga modificata. La conseguenza, non oggetto di disposizione normativa, potrebbe essere quella di una nuova procedura di approvazione dell'intesa da parte del Governo e della Regione interessata

oppure della immediata entrata in vigore dell'intesa come modificata dal Parlamento.

Sarebbe perciò opportuno che l'*iter* parlamentare, ancora in corso, chiarisse meglio i succitati aspetti problematici dell'approvazione dell'intesa e limitasse i poteri del Presidente del Consiglio.

4. *Le materie oggetto dei LEP*

Come è noto, il comma 3 dell'art. 116 Cost. consente il trasferimento di tutte le materie di legislazione concorrente, nonché l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, sulla tutela dell'ambiente, sull'ecosistema e sui beni culturali.

Nel dibattito aperto sulle prime bozze di intesa con le tre Regioni che originariamente avevano chiesto l'autonomia differenziata, si è discusso, innanzitutto, se potessero essere oggetto di trasferimento materie che, anche per il mutato quadro istituzionale, richiedono una visione nazionale complessiva, come, ad esempio, la gestione dell'energia o delle grandi reti di trasporto.

Nel nuovo disegno di legge, alcune di queste materie vengono attratte nell'area in cui necessitano i LEP, pertanto non immediatamente trasferibili alle Regioni (art. 3, c. 3)⁹.

Tuttavia, la modifica non coglie pienamente nel segno. Ciò che sembra improponibile è spezzettare, pur approvati i LEP, una disciplina che necessariamente dovrebbe essere unitaria, tanto che, ad avviso di molti, dovrebbe del tutto essere impedito il trasferimento a garanzia di una necessaria programmazione nazionale di alcune materie. Si potrebbe obiettare che il catalogo delle materie oggetto di differenziazione è previsto nella norma costituzionale e perciò l'eventuale limitazione sarebbe impossibile con una legge ordinaria. L'obiezione non coglie nel segno: se il disegno di legge, come sopra descritto, attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di limitare le materie oggetto dell'intesa pur previste in Costituzione come materia oggetto di trasferimento (art. 2, c. 3), a maggior ragione tale potere potrebbe essere previsto nella legge di attuazione del regionalismo differenziato.

⁹ Nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti: *a*) norme generali sull'istruzione; *b*) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; *c*) tutela e sicurezza del lavoro; *d*) istruzione; *e*) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; *f*) tutela della salute; *g*) alimentazione; *h*) ordinamento sportivo; *i*) governo del territorio; *l*) porti e aeroporti civili; *m*) grandi reti di trasporto e di navigazione; *n*) ordinamento della comunicazione; *o*) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; *p*) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

5. *La determinazione dei LEP*

L'art. 3 modifica radicalmente il modo di determinazione dei LEP, prevedendo ora opportunamente l'emanazione di decreti legislativi. Tali decreti vengono emanati «sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197» (art. 3, c.1).

Si riapre, così, il dibattito sulla difficile determinazione dei LEP e sul loro finanziamento. Come è noto, la legge di bilancio del 2023 istituisce la Cabina di regia e la Commissione CLEP, che sono chiamati a determinare i livelli essenziali di prestazione dei diritti civili e sociali, ma tale legge non indica né principi né criteri. Cosicché, come è stato osservato, «siccome il Ddl Calderoli assume la finanziaria del 2023 a legge di delega, e siccome la finanziaria non detta prescrizioni ai Lep, il rispetto formale della riserva si risolve nella sua violazione sostanziale»¹⁰.

Ancora più grave è il rinvio ad una disciplina transitoria in attesa della definitiva approvazione dei LEP, che consentirebbe il trasferimento immediato anche delle materie teoricamente sottoposte ai LEP. Ai sensi dell'art. 3 commi 9 e 10, il complesso *iter* di determinazione dei LEP con decreti legislativi potrebbe rimanere del tutto inattuato, in quanto viene fatta salva la determinazione dei LEP e fabbisogni standard stabiliti ai sensi della legge di bilancio prima dell'entrata in vigore dei decreti legislativi (art. 3, c. 10). Nel frattempo, nelle more dell'entrata in vigore dei suddetti decreti legislativi, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

Dunque, tutto il nuovo procedimento per la determinazione dei LEP potrebbe rivelarsi inutile, poiché, nel frattempo, senza alcun limite temporale, si potrebbero applicare i LEP stabiliti dalla commissione CLEP e dalla Cabina di regia, eludendo la determinazione di essi con i decreti legislativi.

6. *Sul trasferimento delle materie*

Su questo punto il legislatore ha tenuto conto in parte delle preoccupazioni per il bilancio nazionale che la pregressa formulazione del regionalismo differenziato provocava, come evidenziato negli autorevoli interventi, tra gli altri, della Banca d'Italia, innanzi alle commissioni parlamentari.

Accantonata l'idea che il trasferimento di materie possa essere economicamente a somma zero¹¹, viene previsto ora che, per le materie soggette ai LEP,

¹⁰ G. DE MINICO, *I due nodi e i pericoli nell'autonomia differenziata*, in *Il sole 24 ore*, 21 febbraio 2024.

¹¹ G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie; perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *federalismi.it*, 4, 2022.

tale trasferimento possa avvenire nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio e, soprattutto che ove «derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese» (art. 4, c.1).

Questa disposizione appare fondamentale, in quanto, a differenza delle prime proposte legislative, sottopone le materie oggetto dei LEP, che comunque comportano maggiori oneri per la finanza pubblica, a provvedimenti normativi che tengano conto dei conti pubblici e dei LEP di quelle Regioni che non abbiano chiesto l'autonomia differenziata. A ciò si aggiunga che il trasferimento della materia può avvenire dopo la determinazione di LEP e fabbisogni standard e «nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio» (art. 4, c. 1).

Tale previsione, tuttavia, potrebbe essere elusa, in quanto la prevista utilizzazione in via transitoria dei LEP definiti dalla Commissione CLEP (art. 3, c. 10) impedisce di valutare se il trasferimento della funzione comporti maggiori oneri per la finanza pubblica e se consenta di assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese.

7. *Principi per l'attribuzione delle risorse*

Tutte le buone intenzioni manifestate dal legislatore nel nuovo disegno di legge si infrangono sullo scoglio introdotto già nel primo progetto di legge. L'art. 5 comma 2, ancora presente nel testo approvato dal Senato, prevede che il finanziamento delle funzioni avviene «attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale». Sul punto è stato ampiamente rilevato che così si consolida e si amplia la differenza tra le Regioni in base alla capacità di produrre reddito sul proprio territorio, venendo meno ogni criterio di superamento dei divari di cittadinanza, come previsto dall'art. 119 Cost. e ribadito nelle Missioni del PNRR. Questo precetto è stato oggetto delle più forti critiche, in quanto configura un regionalismo differenziato divisivo tra Regioni più o meno sviluppate, rafforzando, invece di ridurre, i già esistenti squilibri economici e sociali.

Né può essere considerato un rimedio efficiente il complesso sistema del monitoraggio annuale della variazione dei fabbisogni di spesa attribuita ora ad una commissione paritetica tra Stato e singola Regione (art. 8), non fosse altro perché appare del tutto improbabile ed illusorio che tale Commissione possa verificare, ogni anno, tali variazioni per tutte le intese stipulabili.

8. *La mancata perequazione*

L'art. 116 Costituzione, introducendo il regionalismo differenziato rinvia all'art. 119 Cost., al fine di garantire misure perequative e interventi speciali per le Regioni con minore reddito prodotto. Tutto ciò era assente, come da più parti rilevato, nel progetto di legge originario, che non citava nemmeno la parola "perequazione".

Il testo ora approvato introduce il tema della perequazione negli articoli 9 e 10. L'art. 9 comma 3, anche a tutela delle Regioni che non richiedano l'autonomia, stabilisce in maniera generica che «è comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante», senza stabilire, però, come attuare tale misura. Nell'art. 10, esplicitamente intitolato alla perequazione, si rinvia a future attività, che, previa ricognizione delle risorse disponibili, dovranno condurre «all'eliminazione del *deficit* infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale», attraverso «l'effettuazione di interventi speciali di conto capitale, ivi compresi quelli finalizzati ad eliminare il *deficit* infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale», anche al fine di superare la criticità della insularità.

Tali finalità appaiono del tutto prive di effettività e rinviano a provvedimenti futuri, nel mentre rimane la disposizione secondo cui la misura delle risorse attribuite alle Regioni differenziate si misura sul reddito prodotto in ogni singola Regione. Si confermano, perciò, tutti i rilievi, già ampiamente esposti, verso un regionalismo diseguale¹². Non avendo tributi propri, la pseudo-perequazione non è altro che la compartecipazione delle Regioni ad un fondo statale trasferito ad esse. Da ciò si deduce che la mancata previa determinazione delle forme e delle modalità di perequazione rischia di trasformare queste risorse «da prestazioni sostanziali da garantire a mere quote di compartecipazione al gettito di tributi erariali maturato nel territorio regionale»¹³.

È stato, più di recente, criticamente osservato che non si potrà mai superare la spesa storica, attuando un vero federalismo fiscale che consenta una perequazione effettiva misurata sulla capacità fiscale media regionale, se fino ad ora i decreti legislativi di attuazione della legge delega 42/2009 non hanno avuto attuazione¹⁴. In questo contesto la determinazione dei LEP attraverso i costi standard, accertati sulla spesa storica, non consente di realizzare la perequazione prevista dall'art. 119 Cost., aumentando le già esistenti diseguglianze territoriali.

¹² R. GALLIA, *Il PNRR e la perequazione infrastrutturale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 4, 2020.

¹³ L. SPADACINI, M. PODETTA, *L'autonomia differenziata: spunti a partire dalla ed. Bozza Calderoli e dall'ultima legge di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, 2/2023.

¹⁴ E. IORIO, *All'autonomia differenziata servono due perequazioni*, in *Il sole 24 ore – Enti Locali & Edilizia*, 19 febbraio 2024.

In conclusione, le modificazioni intervenute nell'*iter* parlamentare non garantiscono che l'attuazione del regionalismo differenziato, nel modo ora previsto, impedisca ulteriori divari di cittadinanza, con reali pericoli per l'unità nazionale e la coesione economica, sociale e territoriale¹⁵.

¹⁵ F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, in *Enc. Dir. – I tematici*, Milano, 2022, 839.