

PAPER – 17 APRILE 2024

# Il regionalismo differenziato nell'attuale dibattito parlamentare

di Francesco Manganaro  
Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università Mediterranea di Reggio Calabria



# Il regionalismo differenziato nell'attuale dibattito parlamentare

**di Francesco Manganaro**

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università Mediterranea di Reggio Calabria

**Sommario:** 1. Lo sviluppo del regionalismo italiano. 2. Il regionalismo differenziato nel disegno di legge approvato dal Senato. 3. Il ruolo del Parlamento e del Governo. 4. Il trasferimento di materie oggetto dei LEP e di quelle non soggette ai LEP. 5. La difficile determinazione dei LEP e del loro finanziamento. 6. Gli oneri finanziari per il trasferimento delle materie. 7. La mancanza di effettive misure di perequazione

## 1. Lo sviluppo del regionalismo italiano

La questione del regionalismo differenziato viene trattata spesso dimenticando le origini ed il complesso sviluppo dell'assetto degli enti territoriali nel nostro ordinamento<sup>1</sup>.

Non è un caso che dalla legge di riforma degli enti locali del 1990 sia partita una discussione sul ruolo dello Stato e delle Regioni in un ordinamento che vedeva, per la prima volta ed a Costituzione invariata, l'affermazione dell'autonomia degli enti territoriali.

E' già da quel tempo che la riflessione sulle Regioni diventa più significativa, nella ricerca di un ruolo che da quel momento doveva confrontarsi con l'accentramento statale e la crescita dell'autonomia degli enti locali. Non è un caso che la dottrina degli Anni Novanta del secolo scorso già parlasse di Regioni senza regionalismo<sup>2</sup>, di un regionalismo senza modello<sup>3</sup>, osservando criticamente che l'autonomia regionale era stata utilizzata in maniera congiunturale<sup>4</sup>, secondo gli interessi del sistema politico<sup>5</sup>.

Per questo le Regioni, modificando la loro originaria funzione costituzionale di ente di legislazione, divengono soggetti amministrativi, che svolgono funzioni e servizi che si sovrappongono a quelli degli enti locali<sup>6</sup>.

È in questo contesto che si inserisce, più di recente, la questione del regionalismo differenziato, che, come è noto, prende avvio dalla riforma della Costituzione del 2001. L'intento di attribuire agli enti locali ed alle Regioni una maggiore autonomia ha creato un sistema territoriale che, superando i tradizionali

---

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

<sup>2</sup> G. PASTORI, *Le regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 2, 1980.

<sup>3</sup> M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994.

<sup>4</sup> A. RUGGERI, *Devolution, "controriforma" del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le "ragioni" della politica offuscano la ragione costituzionale*, in *Dirittiregionali.it*, 24 aprile 2003.

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

<sup>6</sup> G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, 2022.



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 questa modifica costituzionale, riconosciuta come un evento che consentiva al sistema delle autonomie territoriali di poter essere maggiormente responsabile<sup>7</sup>.

Le buone intenzioni del legislatore non si sono, tuttavia, realizzate innanzitutto per la mancanza di una reale autonomia finanziaria, pur prevista dalla riforma costituzionale. La mancata attuazione del passaggio dal costo storico ai costi standard, come previsto dalla l. 42/2009, costituisce il vero fallimento della riforma autonomistica e rischia ora di creare un'autonomia differenziata divisiva e poco coerente con i principi costituzionali<sup>8</sup>.

Non si mette, perciò, in dubbio la necessità di differenziazione, ma il modo in cui viene attuata, senza che vi sia stata un'effettiva valutazione delle risorse necessarie. La presenza di una finanza derivata, che non definisce i costi standard, non permette neppure di attuare il principio *no taxation without representation*, in quanto le classi politiche locali utilizzano 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.

Invero, 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 in sintesi, visto l'ampio dibattito che si è già sviluppato.

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 è necessario trasferire materie, ma solo parti di esse, con un'operazione realizzabile anche solo ricorrendo all'art. 118 Cost.<sup>9</sup>.

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 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 navigazione<sup>10</sup>; la seconda, che

---

<sup>7</sup> A. D'ATENA, *Dove vanno le Regioni?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2022.

<sup>8</sup> Secondo A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *Federalismi.it*, 7 febbraio 2024, VI, <<il livello di differenziazione in essa previsto, infatti, è tale che se non interpretato nel contesto del Titolo V e dei suoi principi di fondo rischia davvero una "rottura" dell'impianto costituzionale>>.

<sup>9</sup> M. CAMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, in *www.astrid-online.it*, maggio 2019, 17.

<sup>10</sup> S. CASSESE, *L'autonomia voluta dalla Lega ferisce l'unità del Paese*, in *La Stampa*, 21 novembre 2022.



si possono trasferire materie o parti di esse sottoposte al regime dei LEP ed altre che non ne avrebbero bisogno.

Inoltre, 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 regionalismo differenziato nel disegno di legge approvato dal Senato**

Come è noto, la vicenda del regionalismo differenziato ha avuto il suo avvio nel 2017, con la richiesta di attuazione della norma costituzionale da parte delle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto. Dopo la stipulazione delle prime bozze provvisorie e l'interruzione del percorso dovuto alla pandemia, il filo interrotto viene riannodato dal nuovo governo con l'emanazione del disegno di legge del 29 novembre 2022, nonché con la disciplina per la determinazione dei livelli essenziali di prestazione dei diritti civili e politici, parallelamente approvata con la legge di bilancio 29 dicembre 2022, n. 197. Le osservazioni critiche manifestate rispetto 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, che tengono 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, tenendo conto del dibattito avviato alla Camera dei deputati, 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. Il ruolo del Parlamento e del Governo**

Il dibattito sull'originario disegno di legge aveva già messo in luce il ruolo marginale del Parlamento, a cui veniva assegnata la competenza all'approvazione delle singole intese, non essendo neppure chiaro se potesse emendarle. Peraltro, la negoziazione dell'intesa, interamente affidata all'Esecutivo, avveniva senza un generale quadro preventivo di riferimento, che potesse determinare criteri generali da parte del legislatore, validi per tutte le intese.



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

Innanzitutto, si stabilisce, in maniera generica, che ogni singola Regione possa richiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, senza nessuna previa valutazione del modo in cui quelle materie erano state gestite dalla Regione stessa, cioè se le Regioni richiedenti meritino queste ulteriori funzioni. In sostanza, tutte le Regioni, anche quelle che le hanno gestite in maniera inefficiente, potrebbero paradossalmente chiederne ulteriori. E' stato perciò opportunamente osservato che la proposta di iniziativa regionale dovrebbe dimostrare che le "ulteriori" attività richieste potranno essere svolte in modo più adeguato rispetto all'attuale gestione statale<sup>11</sup>.

Anche nel nuovo testo di legge, il coinvolgimento del Parlamento rimane solo formale, se non addirittura più ridotto rispetto alla precedente proposta.

Del tutto inutile appare, innanzitutto, l'informazione che il Governo dà alle Camere prima dell'avvio del negoziato con la Regione (art. 2, c. 1)<sup>12</sup>.

Più rispettoso delle prerogative parlamentari potrebbe sembrare, invece, la previsione secondo cui ogni schema di intesa, concordato tra Governo e singola Regione, viene inviato alle Camere che si esprimono con atti di indirizzo sull'intesa (art. 2, c. 4). Invero, 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.

La funzione degli atti di indirizzo è, poi, del tutto svilita dal fatto che il Presidente del Consiglio possa disattendere in tutto o in parte tali indirizzi forniti dal Parlamento, pur se motivando tale decisione (art. 2, c. 5).

Il nuovo testo rafforza, addirittura, 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

---

<sup>11</sup> B. RANDAZZO, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, ritiene che le ulteriori materie possano essere attribuite <<dimostrando mediante indici di virtuosità o qualità dei servizi, o comunque in ragione della puntuale individuazione delle peculiarità del contesto istituzionale e territoriale, di poter esercitare le ulteriori funzioni in modo più efficace rispetto allo Stato>>. In tal senso, anche L. RONCHETTI, *Audizione*, 28 marzo 2024, 3; V. CARRIERI, *Audizione*, 15 marzo 2024, 2. Anche nella *Memoria* della BANCA D'ITALIA del 27 marzo 2024, 7 si sostiene che <<sarebbe utile anche un'istruttoria accurata e metodologicamente solida dei vantaggi della differenziazione di ciascuna specifica funzione, sia per la Regione interessata sia per il resto del Paese>>.

<sup>12</sup> In questo senso anche G. AZZARITI, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*.



siffatto potere, attribuito ad un organo 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 ancora 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<sup>13</sup>.

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, ma violando la natura stessa dell'intesa.

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.

Infine, assai discutibile - e secondo alcuni incostituzionale per violazione del principio di eguaglianza<sup>14</sup> - appare l'art. 11, c. 1 che consente che siano conservati gli atti di iniziativa di quelle Regioni che li avevano presentati prima dell'entrata in vigore della nuova legge.

#### **4. Il trasferimento di materie oggetto dei LEP e di quelle non soggette ai 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<sup>15</sup>.

Nel dibattito aperto sulle prime bozze di intese 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.

---

<sup>13</sup> Secondo G. CERRINA FERONI, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, l'intesa non è emendabile poiché costituisce un accordo tra Governo e Regione.

<sup>14</sup> In questo senso P. BONETTI e S. STAIANO, nelle *Audizioni presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*.

<sup>15</sup> Per M. CALAMO SPECCHIA, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, 6, <<sotto il profilo legislativo, le pretese delle regioni richiedenti sono sovrabbondanti>>.



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)<sup>16</sup>.

Tuttavia, la modifica, pur apprezzabile, 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.

Si osservi, inoltre, che il trasferimento immediato di queste materie non può che avvenire tenendo conto solo della spesa storica, contravvenendo ad ogni esigenza di applicazione dei costi standard e di adeguati strumenti di perequazione.

## **5. La difficile determinazione dei LEP e del loro finanziamento**

L'art. 3 del disegno di legge 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.

La sostituzione dei DPCM con i decreti legislativi sembrerebbe un passo in avanti rispetto alle obiezioni proposte sulla prima bozza di legge, ma si tratta, anche qui, di un rimedio fittizio, poiché la legge a cui si rinvia per individuare i principi del trasferimento di funzioni è invero una legge in cui i principi non ci sono, essendo ivi regolata solo la procedura necessaria per la determinazione dei LEP<sup>17</sup>. Si tratterebbe, perciò, di un rinvio ad una norma inesistente, lasciando così volutamente indefiniti i criteri di

---

<sup>16</sup> Come è noto, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti delle seguenti materie: *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.

<sup>17</sup> A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, cit., VII.





determinazione dei LEP<sup>18</sup>. 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>><sup>19</sup>.

L'elusione dai decreti legislativi è ancora più chiara nella disposizione che consente al Presidente del Consiglio di aggiornare periodicamente i LEP con DPCM (art. 3, c. 7)<sup>20</sup> e nella disciplina transitoria, secondo cui, in attesa dell'entrata in vigore dei decreti legislativi, continua ad applicarsi la disciplina prevista nell'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 di bilancio 2023, cioè una disciplina che prevede i LEP definiti con DPCM (art. 3, c. 9).

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. Gli oneri finanziari per il trasferimento delle materie**

Tutte le buone intenzioni manifestate dal legislatore nel nuovo disegno di legge si infrangono su uno scoglio già introdotto 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 motivatamente 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, soprattutto ove manchino, come si dirà oltre, criteri di perequazione.

Anche su questo punto il legislatore ha tenuto conto solo apparentemente delle preoccupazioni per il bilancio nazionale manifestate già alla Camera ed ora ribadite da molte autorevoli istituzioni, tra cui le Banca d'Italia<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> In questo senso nelle *Audizioni presso la Commissione Affari costituzionali della Camera* di A. FINOCCHIARO, G. AZZARITI, C. DE FIORES.

<sup>19</sup> G. DE MINICO, *I due nodi e i pericoli nell'autonomia differenziata*, in *Il sole 24 ore*, 21 febbraio 2024.

<sup>20</sup> Una norma molto controversa ed esplicitamente ritenuta incostituzionale nelle *Audizioni* di G. AZZARITI e P. BONETTI.

<sup>21</sup> In questo senso è il giudizio della Banca d'Italia, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, 9, secondo cui <<nessuno degli elementi fondanti del federalismo regionale simmetrico è stato, ad oggi, definito. Il completamento del quadro normativo e l'attuazione del federalismo regionale simmetrico sono tra le riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, con un unico obiettivo (milestone) da realizzare entro il 2026>>. Sulla coesione sociale, economica e territoriale: F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, in *Enc. Dir. – I tematici*, Milano, 2022, 839 ss.





Accantonata l'idea che il trasferimento di materie possa essere economicamente a somma zero<sup>22</sup>, viene previsto ora che, per le materie soggette ai LEP, tale trasferimento avvenga 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).

Si è, tuttavia, osservato che l'intera vicenda dei residui fiscali è conseguente alla mancata previsione dei costi standard e che, perciò, anche la misura di controllo sull'eccesso di finanziamento appare viziata in origine<sup>23</sup>. Inoltre, il meccanismo che dovrebbe evitare l'extra-gettito a favore di alcune Regioni è tecnicamente inutilizzabile, in quanto il fabbisogno di spesa per ciascuna materia si basa su un'aliquota di compartecipazione, che a causa dell'invarianza di bilancio e del fatto che i LEP individuati dal CLEP sono quelli già esistenti, sarà calcolato ancora con la spesa storica<sup>24</sup>.

Se la limitazione dell'extra gettito è impossibile, rimanendo ferma la spesa storica, diventa altresì inutile il complesso sistema di monitoraggio annuale della variazione dei fabbisogni di spesa attribuito 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 ogni intesa stipulabile.

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> In tal senso C. BUZZACCHI, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*. Osserva a questo proposito la BANCA D'ITALIA, in *Audizione*, cit., 9, che <<la definizione dei LEP non implica tuttavia che le prestazioni individuate come essenziali siano adeguatamente finanziate ed effettivamente erogate su tutto il territorio nazionale. Data la clausola di invarianza della spesa, la convergenza a un livello uniforme di servizi può avvenire solo attraverso una rimodulazione della spesa statale a favore delle Regioni in cui l'offerta di prestazioni è inferiore ai LEP. Se, in alternativa, si assumesse che la spesa storica sinora sostenuta dallo Stato in ciascuna regione sia quella implicitamente necessaria a finanziare i LEP, si determinerebbe la "cristallizzazione" degli attuali divari nell'offerta di prestazioni pubbliche sul territorio>>.

<sup>24</sup> F. CERNIGLIA, *Le Regioni e il rischio di giocare allo scaricabarile*, in *Il sole 24 ore*, 21 marzo 2024. In tal senso, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, cit., XI, osserva che <<mancano, dunque, alcune specifiche importanti, rispetto alle pre-intese del Governo Gentiloni, con riguardo a costi e fabbisogni standard e, principalmente, il principio del superamento della spesa storica a favore di quello del fabbisogno standard>>.

Peraltro, tale previsione 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<sup>25</sup>.

## 7. La mancanza di effettive misure di 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<sup>26</sup>, nel mentre rimane la disposizione secondo cui la misura delle risorse attribuite alle Regioni differenziate si misura sul reddito prodotto in ogni singola Regione<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> R. CALVANO, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, 3, critica la norma perché «non dettando criteri circa l'indicazione del *quantum* di compartecipazione ai tributi erariali garantito alle Regioni differenziate, che servirà a finanziare le funzioni ad esse affidate, la relativa individuazione viene rimandata alle singole intese». Secondo E. D'ORLANDO, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, 8 aprile 2024, 11, la compartecipazione al gettito consente la responsabilizzazione del livello di governo intermedio, cosicché questo modello «rende i tributi a imposizione condivisa una delle soluzioni ottimali con cui declinare il concetto di responsabilizzazione politico-finanziaria negli ordinamenti composti riconducibili al modello costituzionale sociale e quello del federalismo/regionalismo cooperativo». Si può, tuttavia, obiettare che il modello proposto nel disegno di legge non è partecipativo, ma, allo stato, si tratta sempre di una finanza derivata, misurata ancora sulla spesa storica.

<sup>26</sup> Sul punto G. AZZARITI, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, 5, secondo cui «del tutto encomiabili le intenzioni e i propositi espressi. Peccato però che è privo di misure fiscali effettive».

<sup>27</sup> Secondo P. LIBERATI, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, 15 marzo 2024, 7, «l'intera struttura del residuo fiscale, quindi, si basa su una discutibile territorializzazione della spesa pubblica e del gettito...Una restituzione del gettito su base territoriale, dunque, potrebbe avere l'indesiderato effetto di neutralizzare, almeno in parte, l'impatto redistributivo delle politiche tributarie nazionali, e per questa via amplificare le disuguaglianze tra diverse aree del Paese».



Nulla è concretamente previsto in merito ai due Fondi di perequazione territoriale senza vincolo di destinazione, espressamente previsti dalla legge n. 42/2009 attuativa dell'articolo 119 Cost.<sup>28</sup>.

Si confermano, perciò, tutti i rilievi, già ampiamente esposti, verso un regionalismo diseguale<sup>29</sup>. 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>><sup>30</sup>.

E' 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 attuazione<sup>31</sup>. 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 diseguaglianze territoriali.

Così come illusoria appare la disposizione secondo cui allo scadere dei dieci anni, le intese possono essere modificate o eventualmente cessare (art. 7, c.1), poiché un trasferimento di materie di tale portata non è di fatto reversibile<sup>32</sup>.

In conclusione di queste brevi note, si conferma che le modificazioni del disegno di legge, 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 territoriale.

---

<sup>28</sup> In questo senso, A. GIANNOLA, presidente Svimez, in *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, 28 marzo 2024.

<sup>29</sup> R. GALLIA, *Il PNRR e la perequazione infrastrutturale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 4, 2020.

<sup>30</sup> L. SPADACINI, M. PODETTA, *L'autonomia differenziata: spunti a partire dalla cd. Bozza Calderoli e dall'ultima legge di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, 2/2023.

<sup>31</sup> E. IORIO, *All'autonomia differenziata servono due perequazioni*, in *Il sole 24 ore - Enti Locali & Edilizia*, 19 febbraio 2024.

<sup>32</sup> In questo senso anche G. AZZARITI, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, cit., 5.