

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI
SENATO DELLA REPUBBLICA

Audizione informale d.d. 1 giugno 2023 sui disegni di legge n. 615 e connessi

Prof.ssa Elena D'Orlando
Ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Udine

(1) Lo Stato regionale come processo di integrazione: asimmetrie e contrappesi.

1.1. I ddl oggetto della presente audizione riguardano l'attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost., la disposizione in base alla quale "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

La disposizione consente la realizzazione di un sistema regionale differenziato o, meglio, «ponderato»¹ sulla base della valutazione politica di ciascuna Regione – da condividere poi con lo Stato – in merito alla propria propensione e capacità istituzionale di assumersi credibilmente e responsabilmente il carico di una pluralità di competenze di governo, nell'ambito di un perimetro materiale determinato. Trattasi dunque di un meccanismo volontario, eventuale, selettivo, partecipato (poiché la Regione deve sentire gli enti locali), consensuale (sia nei rapporti Stato-Regione che in sede di deliberazione parlamentare ove si richiede la maggioranza assoluta), che concretizza la logica della varietà della differenziazione organizzativa, funzionale e competenziale quale proiezione delle diversità che oggettivamente connotano ciascun territorio. L'attivazione e l'esito del processo dipenderanno infatti della vocazione dei diversi territori all'autogoverno, che a sua volta dipende non solo dall'efficienza economica – quantunque imprescindibile – ma anche dal radicamento identitario, dal capitale sociale, dalla partecipazione, dalla pregressa esperienza di governo, in sintesi dalla cultura dell'autonomia che un territorio esprime.

Prima di entrare nel dettaglio dei ddl sottoposti all'attenzione del Parlamento, si ritiene opportuno – sebbene in estrema sintesi – inquadrare l'oggetto di analisi attraverso due chiavi di lettura, che consentono di cogliere il significato della previsione costituzionale e della sua concreta attuazione in una prospettiva più ampia, che trascende la contingente esperienza del nostro ordinamento e che tiene conto del contesto sovranazionale in cui il nostro Paese si colloca, nonché delle tendenze che si manifestano nel diritto comparato nello spazio giuridico europeo.

Un primo ordine di riflessioni, di carattere generale, riguarda le caratteristiche dell'attuale fase del costituzionalismo: il costituzionalismo c.d. multilivello, che caratterizza oggi lo spazio giuridico europeo, impone infatti di prendere atto di dati ineludibili, che non possono non ripercuotersi sulle

1 Definizione di R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 646 ss.

tecniche di riparto verticale del potere all'interno degli Stati nazionali. Innanzitutto non è più concepibile l'idea di uno Stato accentratore, proprio perché le prassi di governo della società, dei mercati, della finanza, che si esplicano in un contesto sovranazionale, e spesso globale, hanno già da tempo ridimensionato lo Stato, declassandolo a essere un singolo anello, pur importante, di una lunga catena. In secondo luogo i fenomeni di integrazione sovranazionale e di globalizzazione, se in un primo momento sembrava avessero cancellato il territorio e imposto il primato del singolo, ora inducono un processo inverso: la riscoperta della dimensione locale per la sua infungibile valenza di supporto ai processi di sviluppo, quale taratura strategica nell'ottica della competitività, come sede di ricomposizione, sul piano immateriale, del senso di appartenenza identitaria. Un'erosione della sovranità statale apprezzabile, quindi, non solo nella prospettiva esterna all'ordinamento statale, ma anche nella prospettiva interna, che spinge verso forme nuove di territorializzazione del potere di tipo centrifugo, le quali si scontrano con tendenze opposte, determinate dalla necessaria reazione degli organi centrali a crisi di portata globale (finanziaria, pandemica, socio-economica, geopolitica). Tutto ciò rende necessario un ripensamento dello Stato nella sua essenza concettuale cercando, in particolare, di sistematizzare la complessa rete di governo che caratterizza il costituzionalismo europeo contemporaneo, tanto a livello sovrastatale quanto all'interno agli Stati nazionali.

Un secondo ordine di riflessioni riguarda, più specificamente, la nostra forma di Stato regionale e, in particolare, il tema del regionalismo/federalismo come processo: l'analisi comparata, dimostra come, da un lato, tutti i fenomeni di decentramento del potere abbiano un carattere necessariamente dinamico, di processo e, dall'altro, come sia del tutto fisiologica l'enucleazione, all'interno degli ordinamenti decentrati, di forme differenziate di autonomia, le cui ragioni si radicano nelle peculiari e, per l'appunto, differenziate, esigenze delle diverse realtà locali, che vanno valutate nel rispettivo contesto. Si considerino, a titolo esemplificativo, le caratteristiche strutturali e congenite del regionalismo spagnolo, dove ciascuna Comunità autonoma ha contrattato *ab origine* e può tutt'oggi contrattare dinamicamente con lo Stato centrale gli spazi entro i quali elaborare un proprio indirizzo politico o alle asimmetrie costituzionalmente previste nell'ordinamento portoghese. Si pensi alle peculiarità della progressiva differenziazione del Belgio, che da Stato regionale è divenuto nel tempo federale o agli esiti differenziati del processo devolutivo nel Regno Unito, che ha condotto a riconoscere diversi livelli di autonomia a Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Emblematico, inoltre, l'attuale assetto del decentramento in Francia, dove convivono collettività di diritto comune, collettività a statuto derogatorio e collettività a statuto particolare (come quello dei Territori d'Oltremare). Significative, infine, le aperture all'asimmetria tra *Länder* introdotte persino in Germania con la riforma costituzionale del 2006, che ha dato ai *Länder* la possibilità di una legislazione derogatoria su base territoriale in materie particolarmente importanti (natura, paesaggio, organizzazione del territorio, regime delle acque, insegnamento superiore). In altri termini, il dato comparato non solo consente di apprezzare in generale, in prospettiva diacronica, la dinamicità degli ordinamenti, ma attesta altresì, con riferimento alle opzioni in concreto invalse, come l'unità di un ordinamento non implichi affatto, deterministicamente, l'uniformità della disciplina delle forme di decentramento territoriale del potere al suo interno e come le differenze non si riverberino necessariamente in una violazione del principio di eguaglianza, nella misura in

cui – nella logica del pluralismo territoriale – ben può darsi che le differenti comunità esprimano diversi indirizzi e priorità rispetto all'azione dei pubblici poteri².

Per queste ragioni, le soluzioni istituzionali asimmetriche, previste nella gran parte degli ordinamenti europei, rappresentano la naturale risposta alle sfide della complessità, che deve ormai considerarsi caratteristica connaturata alla dimensione sociale, del governo e delle istituzioni. Di conseguenza, tali soluzioni vanno valorizzate poiché consentono di configurare un modello di regionalismo al passo con i tempi, ovvero che sia naturalmente differenziato, ma anche a geometria dinamicamente variabile, in cui si inneschi, di conseguenza, una competitività virtuosa tra territori.

1.2. Venendo al caso italiano, nel nostro ordinamento già ci sono elementi di asimmetria consolidata. Il riferimento è all'esistenza delle Regioni e delle Province a statuto speciale, che non sono corpi estranei all'ordinamento, essendo l'autonomia speciale un elemento costitutivo e distintivo della nostra forma di Stato regionale e il principio di specialità una categoria del diritto costituzionale italiano. La Corte costituzionale ha affermato più volte che il significato ultimo e più profondo della specialità va individuato proprio nella cooperazione paritetica tra Stato e autonomie speciali nella gestione della dinamica autonomistica, valorizzando dunque l'emersione di quei momenti di raccordo Stato-Regione che fanno perno sulle procedure negoziali, le quali si ritrovano, non a caso, in momenti cruciali per l'autonomia regionale, come l'attuazione dello statuto tramite l'opera delle Commissioni paritetiche e la definizione dei rapporti finanziari con lo Stato. Il metodo negoziale e la natura pattizia della fonte che ne scaturisce sono elementi di straordinaria importanza sul piano culturale generale, prima ancora che strettamente giuridico-costituzionale; essi, se davvero utilizzati secondo il principio di leale collaborazione, possono risultare determinanti in termini di responsabilizzazione complessiva del sistema, primariamente sul versante del contributo degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica, perequazione e solidarietà, ma non solo. Dal punto di vista dei modelli, le autonomie speciali possono fornire elementi di studio utili anche per implementare il regionalismo ponderato.

Certo, l'abbandono del paradigma dell'uniformità normativa e di indirizzo implica un intervento anche sull'organizzazione e sul funzionamento dell'apparato centrale, nonché la creazione e/o il rafforzamento di sedi istituzionali e procedimenti di raccordo e di cooperazione, sia multilaterali che bilaterali, che consentano la partecipazione di Stato e Regioni alla definizione dell'interesse unitario che fa capo alla Repubblica. In questa prospettiva, lo Stato regionale può essere inteso come frutto di un processo di integrazione in continuo divenire, con ricadute sistemiche di non poco conto: l'autonomia differenziata, così come quella speciale, lette in quest'ottica, non possono essere utilizzate come strumenti offerti alle Regioni per andare ciascuna per la propria strada, puntando a un obiettivo meramente economicista, ma divengono naturalmente strumenti di esercizio di autogoverno di valenza politica, poiché costituiscono modelli più responsabili e più prossimi di gestione del potere. Modelli destinati peraltro a produrre benefici per l'intera comunità nazionale, sia nella prospettiva dell'emulazione competitiva di comportamenti virtuosi e migliori pratiche da parte delle altre Regioni, sia consentendo allo Stato di dare contenuti più precisi alle sue politiche perequative, valutando le gestioni in base ai risultati ottenuti con le risorse trasferite.

² La giurisprudenza costituzionale spagnola (per prendere ad esempio un ordinamento regionale come il nostro) sul punto è emblematica: *ex plurimis*, *Tribunal Constitucional*, sent. 26 marzo 1987, n. 37.

Come il nostro ordinamento contempla delle asimmetrie (attuali o potenziali), così prevede anche dei contrappesi che, sul piano sistemico, garantiscono il mantenimento dinamico dell'unità dell'ordinamento e dell'eguaglianza sostanziale nel godimento dei diritti.

Un primo contrappeso è dato dai c.d. limiti di sistema costituzionalmente previsti quali, per esempio: il dovere di solidarietà (art. 2), il principio di unità e di indivisibilità della Repubblica (art. 5), gli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia nell'Unione europea (artt. 11 e 117, c. 1), il principio di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico (art. 97, c. 1), gli obblighi derivanti dal diritto convenzionale CEDU (art. 117, c. 1), le competenze cd. "finalistiche" o "trasversali" dello Stato (tutela della concorrenza, dell'ambiente, ecc.: art.117, c. 2), la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. m), i principi sull'autonomia finanziaria di cui all'art. 119, c. 1, 2, 4 e 6).

Vi sono poi i contrappesi degli strumenti di controllo e di perequazione quali, per esempio: l'armonizzazione dei bilanci (art. 117, c. 2, lett. e), che consente di garantire la confrontabilità e l'aggregabilità dei conti di tutte le componenti dell'ordinamento; il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati (art. 117, c. 2, lett. r); il coordinamento della finanza pubblica (art. 117, c. 3); la perequazione delle risorse finanziarie (art. 117, c. 2, lett. e, art. 119, c. 3); le risorse aggiuntive e gli interventi speciali (art. 119, c. 5).

Inoltre vi sono i contrappesi rappresentati dalle funzioni assegnate agli organi di controllo come, ad esempio: la Corte costituzionale, nell'esercizio del sindacato sulle leggi e sui conflitti intersoggettivi, ovvero di quel ruolo arbitrale tipico degli organi di giustizia costituzionale in tutti gli ordinamenti composti; la Corte dei conti, specie per la funzione di referto³, il giudizio di parificazione⁴ e la relazione annuale su coperture e tecniche di quantificazione degli oneri, che la rendono, in sintesi, garante del corretto impiego delle risorse pubbliche, specie destinate ai servizi essenziali, a tutela dei consociati; gli organismi indipendenti di bilancio, quale Ufficio parlamentare di bilancio, controllore nazionale dei vincoli imposti dalla *governance* europea, referente per la garanzia di coerenza tra la politica di bilancio nazionale e gli indirizzi europei, assolvendo un ruolo ausiliario nei confronti del Parlamento e anche di garanzia nei confronti delle istituzioni europee, in considerazione delle proprie funzioni neutrali ed indipendenti in grado di garantire un controllo della finanza pubblica e, per questa via, di compensare la primazia del Governo, essendo collocato presso le Camere⁵.

3 Ovvero il controllo della gestione in riferimento al perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma, ove la Corte agisce come "*organo posto al servizio dello Stato-comunità (e non già soltanto dallo Stato - governo) quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico (sia statale, sia regionale e locale), e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità*" (Corte cost., sent. n. 29/1995).

4 Che certifica i conti in vista dell'approvazione della legge regionale e della costruzione del consolidato nazionale, con relazione sugli andamenti della gestione finanziaria.

5 Quanto alle funzioni: "verifica" le scelte di politica economica e finanziaria attuate dal Governo, nonché valuta il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee, sulla base di un programma annuale; può agire d'ufficio o su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica. Di particolare importanza il processo di validazione delle previsioni macroeconomiche contenute nei documenti programmatici del Governo (Documento di economia e finanza e relativa Nota di aggiornamento). La tipologia del controllo posto in essere è di tipo econometrico e si differenzia quindi da quello della Corte dei conti, di natura essenzialmente giuridica. È un organo non paragonabile alle autorità indipendenti, ma è a rilevanza subcostituzionale (art. 81 Cost.). Il requisito dell'indipendenza configura l'UPB come potere neutrale deputato a emanare atti di *soft law*: le analisi dell'Ufficio possono comportare la responsabilità del Governo di spiegare la propria posizione (principio del *comply or explain*), divenendone così un "rivale tecnico".

Il sistema dei contrappesi è poi completato, sul piano delle fonti primarie, da meccanismi verticali di coordinamento e di integrazione delle autonomie regionali nei processi decisionali centrali, oggi imperniati essenzialmente sul sistema delle Conferenze (Stato-Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, Stato-Città e autonomie locali, Unificata), di recente arricchito dalla (rinnovata, quanto a basi normative) Conferenza dei Presidenti delle Regioni, divenuta importante organo comune di confronto e coordinamento orizzontale tra Regioni, ai sensi dell'art. 117, c. 8 Cost..

Un quadro dunque coerente ed equilibrato, rispetto al quale, considerate le potenzialità che il regionalismo ponderato dischiude, la questione da porre non è quella di cercare di “congelare” l’attuazione dell’art. 116, c. 3 Cost., affermando aprioristicamente che può dividere il Paese, precludendo alla secessione dei ricchi e all’aumento delle diseguaglianze. La questione da porre, piuttosto, è come realizzare in concreto il regionalismo ponderato, per far acquisire, alle comunità che lo richiedano in modo convinto e meditato, ulteriore autonomia, intesa come strumento di autogoverno responsabile del proprio sviluppo in un contesto di unità e di solidarietà nazionale.

(2) La legge n. 197/2022 (legge di bilancio 2023) e il ddl n. 615.

2.1. Sul come realizzare il regionalismo ponderato, nell’attuale legislatura sono stati compiuti oggettivi passi importanti, a partire dalla legge di stabilità 2023. I c. 791 ss. dell’art. 1 disciplinano, “ai fini della completa attuazione dell’art. 116, c. 3 Cost. e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni”, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale (LEP), quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un’equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al PNRR e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l’attribuzione di ulteriori funzioni. L’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all’art. 116, c. 3 Cost., relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni.

Sul punto, si ricorda che la Corte costituzionale (sent. n. 220 del 2021) ha richiamato il legislatore a superare il perdurante ritardo nella definizione dei LEP, che rappresentano un elemento imprescindibile dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali.

Come stabilito dalla legge n. 42/2009, vi è un rapporto diretto tra il processo di definizione e finanziamento dei LEP e la determinazione dei fabbisogni e dei costi standard da riconoscere agli enti territoriali, vale a dire l’ammontare di risorse necessarie all’erogazione delle prestazioni e i relativi costi. Attraverso la loro definizione, infatti, è possibile individuare l’impatto sulla finanza regionale derivante dall’erogazione dei LEP che siano già stati individuati; si accerta l’adeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni per il finanziamento dei LEP; si consente una integrazione di tali risorse, ove insufficienti, mediante il fondo perequativo statale; è possibile operare successive integrazioni delle stesse prestazioni da includere nel novero dei LEP. Allo stato attuale i fabbisogni standard per le Regioni sono stati delineati solo per la materia sanitaria e l’attuazione del federalismo fiscale in ambito regionale si trova ancora a uno stadio iniziale.

La centralità dell'opera di determinazione dei LEP in determinati settori rileva anche ai fini della piena attuazione del PNRR, in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse ad esso collegate (Corte cost., sent. n. 220 del 2021 cit.). Al riguardo si ricorda altresì che il PNRR italiano prevede, nell'ambito della Missione 1, Componente 1, la "riforma del quadro fiscale subnazionale" (Riforma 1.14), la quale consiste nel completamento del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42/2009, con l'obiettivo di migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi e incentivare un uso efficiente delle risorse medesime. La riforma, da completare entro il primo trimestre del 2026 (M1C1-119), dovrà definire in particolare i parametri applicabili e attuare il federalismo fiscale per le Regioni a statuto ordinario e per le Province e le Città metropolitane. Pertanto, la determinazione dei LEP e dei relativi fabbisogni e costi standard dovrà avvenire necessariamente entro tale termine.

La legge di bilancio 2023 ha quindi istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una Cabina di regia per la determinazione dei LEP, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e costituita dai Ministri coinvolti nel percorso di realizzazione dei LEP per i profili di competenza, dai Ministri competenti nelle materie volta per volta chiamate in causa, dai Presidenti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'UPI e dell'ANCI. Sono stabiliti, altresì, i compiti e gli obiettivi che la Cabina di regia è chiamata a conseguire, nonché le tempistiche di svolgimento delle attività ad essa affidate, le procedure di realizzazione di tali attività e le forme e modalità di interazione con le amministrazioni competenti nelle materie coinvolte e con la Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Si prevede inoltre che la Cabina di regia, al termine dei lavori, predisponga uno o più schemi di d.P.C.M. con cui sono determinati i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie suscettibili di autonomia differenziata. Ciascun d.P.C.M. è adottato su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri; sullo schema di decreto è inoltre acquisita l'intesa della Conferenza unificata.

Da sottolineare che l'intera procedura si basa su un'attività che coinvolge non solo, orizzontalmente, tutte le amministrazioni statali, ma altresì, verticalmente, tutti i livelli di governo interessati, sia nella fase istruttoria che in quella precedente alla deliberazione, secondo modalità che rispondono, correttamente, ai principi e alle metodiche del regionalismo cooperativo, che consentono un ragionevole bilanciamento tra le esigenze dei diversi attori coinvolti.

2.2. In questo quadro, la presentazione del ddl n. 615⁶ costituisce un ulteriore passaggio, propulsivo e consapevole, di un organico e complessivo processo di attuazione del dettato costituzionale, in cui risalta il collegamento tra l'art. 116, c. 3, l'art. 117, c. 2 lett. m e l'art. 119 Cost. e in cui proprio l'attivazione del regionalismo ponderato diviene il perno centrale per l'effettiva realizzazione di un disegno costituzionale rimasto per oltre vent'anni inattuato, sia sul versante dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard, che dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Con specifico riferimento ai contenuti del ddl n. 615, si rileva quanto segue.

⁶ Le considerazioni di seguito svolte si concentreranno solo sul ddl 615, in quanto il ddl 62 e il ddl 273 risultano in parte superati dalle scelte compiute dal legislatore nell'approvare la richiamata disciplina contenuta nella l. 22 dicembre 2022, n. 197, art. 1, cc. 791-798.

(a) Quanto all'opzione metodologica di adozione di una legge-quadro, nella prospettiva del sistema delle fonti.

L'art. 116, c. 3 Cost. prevede che l'autonomia ponderata venga disciplinata con una fonte c.d. atipica, cioè caratterizzata da una competenza costituzionalmente riservata e da una forza passiva peculiare: una legge del Parlamento da approvare a maggioranza assoluta, all'esito di una procedura che prevede la previa intesa con la Regione e un'iniziativa legislativa regionale aggravata dalla previa consultazione con gli enti locali.

Il Governo ha scelto di utilizzare l'ulteriore strumento della legge-quadro per definire i principi generali per l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia e per definire le relative modalità procedurali di approvazione delle intese, prodromiche all'attivazione del procedimento legislativo innanzi al Parlamento.

Non si tratta quindi un'opzione dettata dalla Costituzione e si potrebbe anche discutere se una legge ordinaria, come la legge-quadro delineata nel ddl, possa interferire sui contenuti che dovrà assumere una legge atipica, a competenza riservata, come la legge che attribuisce l'autonomia ponderata ex art. 116, c. 3 Cost.

Tuttavia, considerata l'opzione effettuata come dato assodato (tale scelta si pone infatti in linea con quelle fatte nella precedente legislatura, dai Governi Gentiloni e Conte II), si può convenire che essa è apprezzabile poiché, rispetto a modifiche del riparto di competenze Stato-Regioni che vanno valutate sul piano sistematico, valorizza in modo significativo il ruolo del Parlamento.

(b) Quanto al ruolo del Parlamento.

Come accennato, il ruolo del Parlamento risulta valorizzato dalla scelta della legge-quadro, poiché gli consente, approvando appunto la legge-quadro, di intervenire a monte dell'attivazione dei procedimenti volti a riconoscere l'autonomia ponderata, già nella definizione dei principi generali per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia e delle modalità procedurali di approvazione delle intese, che saranno poi vincolanti per tutte le Regioni che vorranno attivare i suddetti procedimenti.

In particolare, poi, nel testo del ddl n. 615 il ruolo del Parlamento risulta valorizzato nella sua partecipazione alla fase precedente l'intesa che sarà poi sottoposta alle Camere: i competenti organi parlamentari potranno esprimersi attraverso atti di indirizzo, che il Presidente del Consiglio e il Ministro per gli Affari regionali dovranno tenere in considerazione all'atto di predisporre lo schema di intesa definitivo (art. 2, c. 4-5).

Né risulta limitativo del ruolo del Parlamento il fatto che, nell'*iter* di approvazione della legge che attribuisce l'autonomia ponderata, le Camere non possano presentare emendamenti, ma solo approvare o respingere in blocco il testo dell'intesa. Quella delineata nel ddl non è una tipologia di fonte sconosciuta al nostro ordinamento. Un'analogha fattispecie era quella relativa alla legge di approvazione degli statuti delle Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 123 Cost., nella formulazione precedente alla revisione del 1999 e tale circostanza, lungi dal determinare una marginalizzazione del Parlamento, ha spesso costituito motivo di costruttivo dialogo politico tra Stato e Regione, onde giungere a una formulazione condivisa.

D'altro canto, l'interpretazione per cui il procedimento all'interno del quale lo Stato e la Regione richiedente negoziano le ulteriori forme e condizioni di autonomia ha natura sostanzialmente "pattizia", è suffragata dal riferimento all'"intesa" che deve essere "alla base" della legge approvata a maggioranza assoluta dalle Camere: se l'intesa deve precedere l'*iter legis*, se ne desume che il procedimento legislativo può solo sfociare in un'approvazione o nella reiezione del disegno di legge che la recepisce, perché ogni modifica "romperebbe" l'intesa alla base della legge, che dovrebbe dunque essere

considerata non modificata, ma respinta (analogamente a quanto accade con riferimento all'art. 8 Cost., il quale stabilisce che i rapporti dello Stato con le confessioni religiose diverse dalla cattolica «*sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze*»).

Analogo procedimento pattizio, come in precedenza ricordato, si rinviene poi nel caso delle Autonomie speciali, le quali concordano con lo Stato il trasferimento di funzioni e risorse attraverso le norme di attuazione degli Statuti di autonomia, norme il cui contenuto è stabilito dalle Commissioni paritetiche composte da rappresentanti designati per metà dalla Regione e per metà dal Governo (non dal Parlamento, quantunque tali norme possano determinare anche modifiche del riparto delle competenze legislative).

Parimenti valorizzato, infine, il ruolo del Parlamento per quanto attiene la determinazione dei LEP (le Camere esprimono il parere sugli schemi di d.P.C.M.: art. 3, c. 2, v. *infra*) e la cessazione dell'efficacia dell'intesa (sulla quale le Camere deliberano a maggioranza assoluta: art. 7, c. 1, v. *infra*).

(c) Quanto alla determinazione dei LEP.

Il ddl, coerentemente con quanto previsto dalla citata l. 197/2022, subordina il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, alla previa determinazione di questi ultimi e relativi costi e fabbisogni standard a opera di uno o più d.P.C.M. Trattasi di una modalità di determinazione già seguita per il settore sanitario e coerente con il carattere relativo della riserva di legge di cui all'art. 117, c. 2, lett. m Cost.

Da sottolineare il mantenimento di un approccio che valorizza anche in questa sede la condivisione delle decisioni sia con i livelli di governo coinvolti (è prevista la previa intesa con la Conferenza unificata), sia con il Parlamento (si richiede il previo parere delle Camere) (art. 3, c. 2).

Opportuno inoltre il richiamo, nell'ultimo comma dell'art. 3, al carattere necessariamente dinamico della determinazione dei LEP e del relativo finanziamento: non solo perché il regionalismo ponderato è di per sé un processo dinamico, in cui gli equilibri vanno ricercati dinamicamente nella dialettica costante tra Stato e Regione (come si evince anche dai successivi artt. 5 e 7, v. *infra*), ma anche perché la determinazione dei LEP è una scelta di carattere politico, che quindi può naturalmente variare in dipendenza dalle scelte discrezionali del legislatore, nell'ambito di una competenza legislativa esclusiva del Parlamento che è e resta generale e libera nei fini, sia pure nel rispetto delle prescrizioni costituzionali (tra le quali, innanzitutto, il rispetto del principio di eguaglianza).

D'altro canto, la necessaria dinamicità è ulteriormente confermata dalla circostanza per cui, come correttamente si osserva nella relazione tecnica al ddl predisposta dal MEF/RGS (pag. 12 dossier ddl n. 615), il processo di determinazione dei LEP e relativi costi e fabbisogni standard, per un verso, precede le singole iniziative di accesso all'autonomia ponderata e, dall'altro, le trascende sul piano degli obiettivi, che sono più generali e riguardano il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni (art. 1, c. 2 ddl); di conseguenza la loro determinazione potrà risentire, in prospettiva, dei necessari adattamenti determinati da esigenze di contesto più ampie.

(d) Quanto al finanziamento delle funzioni.

L'art. 5 stabilisce che le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie all'esercizio delle ulteriori forme e condizioni di autonomia siano determinate da una Commissione paritetica, composta da rappresentanti della Regione e del Governo. Trattasi di uno schema che riprende quanto già avviene per le Regioni a Statuto speciale, a cui si faceva sopra riferimento. La soluzione proposta appare senz'altro condivisibile, dal momento che la Commissione paritetica può divenire

lo strumento bilaterale del regionalismo cooperativo che consente di attuare dinamicamente l'autonomia, adattandola progressivamente alle mutate esigenze di contesto, interno o esterno alla Regione (come si ricava anche dal successivo art. 7, v. *infra*).

La modalità di finanziamento indicata è quella della compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato sul territorio regionale, che deve essere tale da finanziare integralmente le funzioni e che va individuata nell'intesa. Trattasi di un'opzione ampiamente praticata nel panorama comparato degli ordinamenti composti, per quanto presenti caratteristiche differenti a seconda che si tratti di ordinamenti federali (i *Länder* tedeschi hanno potestà legislativa per determinare l'*an*, il *quomodo*, il *quantum* dell'obbligazione tributaria riferita a tutte le imposte federali di cui compartecipano il gettito) o regionali (le Comunità autonome spagnole possono invece incidere solo sul *quantum* e, in misura minore, al *quomodo* dell'obbligazione tributaria).

La soluzione è, allo stato, a rime obbligate, in quanto, ai sensi dell'art. 119, c. 1-2 Cost., le altre fonti dell'autonomia finanziaria regionale non sono utilizzabili: non i tributi e le entrate propri, a causa del principio del divieto di doppia imposizione; non i trasferimenti perequativi, poiché senza vincolo di destinazione.

Essa, d'altro canto, rappresenta un primo passo verso la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali che, ai sensi del d. lgs. 68/2011, dovrebbe contribuire a realizzare la piena attuazione dei principi in materia di autonomia di entrata delle Regioni.

È opportuno sottolineare che, nel panorama comparato degli Stati composti, è dimostrata da tempo la corrispondenza virtuosa tra imposizione condivisa tra i livelli di governo (compartecipazione al gettito) e la responsabilizzazione del livello di governo intermedio, che deve reperire, insieme al governo centrale, le risorse necessarie per il finanziamento delle proprie competenze. Questo 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 del federalismo/regionalismo cooperativo.

La sperimentazione di tale meccanismo nel perimetro dei processi di regionalismo ponderato, a incrementazione progressiva e dinamica, può consentire, dunque, un'evoluzione dei rapporti finanziari tra i livelli di governo improntati a una maggiore trasparenza e stabilità, basandoli su principi chiari e condivisi, innanzitutto nella negoziazione nell'ambito delle Commissioni paritetiche e poi nel sistema delle Conferenze: leale collaborazione; adeguatezza delle risorse finanziarie rispetto alle funzioni; responsabilità delle entrate tendenzialmente (parzialmente) correlata alla responsabilità delle spese, poiché ciò rende gli enti più responsabili nei confronti dei loro cittadini (la responsabilizzazione fiscale – attraverso il controllo democratico – è funzionale alla realizzazione della responsabilizzazione politica, che legittima, in ultima istanza, l'esistenza di un ente autonomo). Un modello che abbia come obiettivo ultimo la certezza e la programmabilità delle risorse, contemperando il principio di salvaguardia degli obiettivi di finanza pubblica con il rispetto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

(e) Quanto alle garanzie di sistema.

A completamento del quadro descritto, il ddl presta puntuale attenzione a strutturare i principi sull'attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia in modo da non determinare pregiudizio per gli equilibri di finanza pubblica, intesi sia in senso generale che con riferimento alla posizione delle Regioni non interessate ai processi di differenziazione.

Innanzitutto prevedendo che, qualora dalla determinazione dei LEP “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 coerenti con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio" (art. 4, c. 1). *Nulla quaestio* per le funzioni non concernenti LEP, che sono invece trasferibili, ovviamente nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente (art. 4, c. 2).

In generale, poi, la clausola finanziaria (art. 8) delinea un quadro piuttosto chiaro e rigoroso: dall'applicazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (c. 1); il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard è attuato nel rispetto dei principi di cui all'art. 17 l. 42/2009 (Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo) e degli equilibri di bilancio (c. 2); sono garantite l'invarianza finanziaria per le Regioni che non chiedono più autonomia, nonché il finanziamento degli interventi perequativi, delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali (c. 3).

In aggiunta a ciò, in un'ottica massimamente rispettosa dei principi di unità della Repubblica, di coesione sociale e di garanzia del godimento dei diritti civili e sociali, l'art. 9 prevede l'adozione di misure perequative, di promozione dello sviluppo, della coesione e della solidarietà sociale, con specifico riferimento alle Regioni che non concludono le intese.

Ciò che cambia, dunque, all'esito del procedimento di differenziazione, è solo il soggetto pubblico erogatore della prestazione, senza effetti pregiudizievoli sulla solidarietà interterritoriale ma, semmai, con benefici derivanti dall'incentivo alla responsabilizzazione derivante dalla imposizione condivisa.

(f) Quanto alla durata delle intese e al monitoraggio degli effetti.

L'art. 7 ddl prevede una durata delle intese non superiore a 10 anni, al termine dei quali l'intesa si intende rinnovata, salvo diversa volontà delle parti. È altresì possibile una sua modifica *medio tempore* o una sua cessazione anticipata. Governo e/o Regione possono disporre verifiche specifiche e monitoraggi rispetto alla garanzia del raggiungimento dei LEP. La Commissione paritetica valuta annualmente gli oneri finanziari in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica e garantendo comunque l'equilibrio di bilancio, fornendo adeguata informazione alla Conferenza unificata.

Dalla previsione emerge, come sopra anticipato, la consapevolezza che i fenomeni di decentramento del potere hanno carattere necessariamente dinamico e ciò vale, a maggior ragione, per quelli di carattere asimmetrico, naturalmente a geometria variabile.

Anche in questo caso, trattasi di una previsione che valorizza il metodo negoziale (rapporto Governo-Commissione paritetica) e, al tempo stesso, prevede un raccordo con la sede della rappresentanza e della cooperazione multilaterale e multilivello (rapporto Commissione paritetica-Conferenza unificata), nel rispetto dei principi che governano e rendono effettivo il regionalismo cooperativo e sui quali si ritiene utile puntare l'attenzione. Essi, infatti, creano le condizioni per un modo di legiferare e di amministrare che può fare la differenza, perché educano alla conoscenza reciproca tra i livelli di governo, al confronto, alla condivisione.

Questa, per inciso, è la ragione per la quale il federalismo fiscale non può essere disconnesso dalla dimensione istituzionale, altrimenti semplicemente non è tale, riducendosi a una mera manovra finanziaria, solo formalmente aderente al quadro costituzionale in cui si inserisce ma, in realtà, sostanzialmente indifferente ad esso (come, nella sostanza, accade oggi).

3. Considerazioni di sintesi.

Il fine dichiarato del ddl n. 615 è quello di definire “i principi generali per l’attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione”.

Il ddl pone grande attenzione ad aspetti rilevanti e, in taluni casi, spesso trascurati: la determinazione dei LEP, l’autonomia finanziaria regionale, la copertura finanziaria delle spese, la leale collaborazione, recando una disciplina effettivamente necessaria a rendere il processo decisionale condiviso, ponderato e spedito.

Fissa principi e regole nel rispetto del dettato costituzionale, recependo le sollecitazioni della giurisprudenza costituzionale, riprendendo delle tendenze in atto ormai da tempo nello spazio giuridico europeo.

È un testo che reca principi e regole di procedura, che fungeranno da cornice a percorsi che ciascuna Regione potrà – se vorrà – intraprendere, ma non ne definisce di certo l’esito.

Per questa ragione ritengo che l’attenzione del Parlamento non debba essere distratta da dissertazioni fuorvianti: questo disegno di legge non realizza *ipso facto* l’autonomia ponderata; è ben lungo il percorso che attende chi si vorrà cimentare ad intraprenderlo. Può fornire però uno strumento notevole di progresso per il nostro Paese, dopo decenni di immobilismo e di inerzia su questo fronte. Uno strumento che, a mio sommo avviso, può innescare una positiva emulazione nel momento in cui viene compreso per quello che è: l’autonomia territoriale altro non è che la proiezione, sul piano istituzionale e collettivo, della libertà individuale. Ogni Regione italiana ha un grande potenziale, più o meno inespresso, che in questo strumento può finalmente trovare la propria attualizzazione.