

FEDERALISMO E AUTONOMIA DIFFERENZIATA



Sono in molti a credere che l'Autonomia differenziata sia frutto del precedente disegno sul Federalismo fiscale. Ma non è esattamente così. Per comprendere meglio aspetti e termini che sono alquanto complessi è necessario avvalersi di pareri

e studi di esperti sia per quanto concerne gli assetti istituzionali e le funzioni proprie o delegate, sia in tema di autonomia tributaria e coordinamento di finanza pubblica.¹

Esploreremo, dunque, per grandi linee, come si è passati dal Federalismo fiscale degli anni 2000 all'Autonomia differenziata del 2024, correggendo l'idea, in parte sbagliata, che la seconda sia una derivazione della prima perché, come vedremo, il percorso - pur mantenendo vari punti in comune - non è poi così lineare.

Una breve premessa: la **riforma del titolo V della Costituzione** attuata, come è noto, tramite tre leggi costituzionali (22 novembre 1999, n. 1, 31 gennaio 2001, n. 2, e 18 ottobre 2001, n. 3), ha modificato il precedente assetto prevalentemente centralistico, con l'eccezione rilevante delle **regioni a statuto speciale** e delle **province autonome** (Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna).

Lo statuto siciliano, solo per citare un esempio, risale al 1946 e, al di là del suo "*travaso*" in legge costituzionale, non è mai stato realmente allineato alla Carta costituzionale approvata successivamente, costituendo, per mutuare una espressione del professor Salvatore Raimondi, "*privilegio e condanna*" del popolo siciliano.

Nella Costituzione, Regioni speciali e differenziate hanno un'origine comune nell'art. 116, alle prime è dedicato il primo comma, alle seconde il terzo, introdotto per la prima volta con la riforma del 2001.²

La differenza principale con le regioni che oggi richiedono più autonomia - al di là che le regioni a statuto speciale sono tassativamente individuate dalla Costituzione - è che, diversamente dall'autonomia riconosciuta dagli statuti speciali, quella attribuibile ai sensi del terzo comma dell'art.116 è circoscritta agli ambiti di

¹ Tra i quali Luciano Cimbolini, dirigente dei Servizi ispettivi di finanza pubblica del ministero dell'Economia; Elena Tomassini, magistrata e vice procuratrice generale a Roma; gli economisti Rossana Arcano, Alessio Capacci, Giampaolo Galli; Lorenza Violini, Professoressa ordinaria di Diritto Costituzionale – Università degli Studi di Milano ma anche Isaia Sales saggista e politico, Sandro Veronesi scrittore e giornalista, vincitore di vari premi letterari, Massimo Villone costituzionalista, professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Napoli "Federico II, Gianfranco Viesti economista e Professore Ordinario di Economia Applicata nel Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Bari e Nadia Urbinati politologa, insegna Teoria politica alla Columbia University di New York, solo per citarne alcuni tra i più conosciuti.

² Gli statuti speciali possono attualmente essere modificati secondo la procedura di cui all'[art. 138 Cost.](#) per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali con alcune peculiarità introdotte dalla [L. Cost. n. 2 del 2001](#), volte a garantire la partecipazione degli organi della regione nell'iter legislativo. Le norme di attuazione sono emanate dal Governo con decreto legislativo (in precedenza con decreto del Presidente della Repubblica) in forza della competenza loro riservata in via esclusiva dagli statuti speciali e secondo una procedura che ne prevede l'istruttoria ed il parere, o l'intesa, da parte di [Commissioni paritetiche](#), i cui membri sono designati dal Governo e dalla rispettiva regione. A differenza di quanto solitamente avviene per gli atti di legislazione delegata, le norme di attuazione non sono sottoposte al parere parlamentare.

legislazione concorrente e a limitate materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

E' una premessa doverosa perché nella discussione in atto, **il tema delle regioni a Statuto speciale, di fatto, non è stato mai messo in discussione** e una volta attuata la differenziazione, del resto, non è prevedibile immaginare quali conseguenze si avranno nelle relazioni con le regioni a statuto speciale.

Inoltre, **un eventuale ritorno alla condizione di regione ordinaria presenterebbe delle problematiche non indifferenti**, soprattutto dal punto di vista pratico (si immagini il fatto che lo Stato, cedendo la funzione, abbia ridotto le strutture preposte alla sua gestione), **che si riproporrebbero anche nel caso di un'ipotetica regressione dal regionalismo speciale**. Un aspetto che, al momento, nessuno pare porsi.

La qual cosa è assai singolare, innanzitutto perché il Parlamento sta mettendo mano al riordino degli assetti istituzionali e, delle regioni in particolare, e bisognerebbe **comprendere se ancora sussistono le specifiche ragioni storiche e geografiche che hanno garantito ad alcune di esse particolari forme di autonomia**.

A tal proposito le ragioni della specialità possono trovare un fondamento per le regioni insulari (Sardegna e Sicilia) in funzione del riconoscimento della condizione di insularità, le cui caratteristiche geografiche sono specifiche e riconoscibili (si pensi, ad esempio, ai costi infrastrutturali e di trasporto sicuramente più elevati). In altre parole un fondamento di differenziazione potrebbe non necessariamente essere più radicato nelle vicende storiche ma piuttosto avvalorato dal punto di vista delle necessità dei territori.

In secondo luogo perché, **la caratteristica principale della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, è che lo Stato concorda già con ciascuna di esse, le misure e le modalità del contributo agli obiettivi di finanza pubblica, l'attribuzione di nuove funzioni, la variazione delle aliquote dei tributi erariali ed eventuali contributi aggiuntivi per fronteggiare specifiche problematiche**.

La stessa Commissione parlamentare per le questioni regionali aveva avviato un'*indagine conoscitiva* nel 2018 (e poi *una successiva nel 2022*) a cui è seguita una *riflessione sullo stato del regionalismo* e, più in generale, sull'assetto degli enti territoriali del nostro Paese, dopo l'esito non confermativo del referendum costituzionale del dicembre 2016 (che prevedeva il superamento del bicameralismo paritario e la configurazione del Senato quale Camera delle autonomie e la revisione del titolo V). Dopo tale esito negativo, come si vedrà in seguito, il tema si è

nuovamente imposto al centro del dibattito a seguito delle iniziative intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

Nel frattempo, però, nella Relazione trasmessa l'11 maggio 2017 all'Assemblea sulle riforme di raccordo tra lo Stato e le Autonomie territoriali sull'attuazione degli Statuti speciali, la Commissione aveva specificato **la necessità di "una sede istituzionale pubblica e trasparente dove le istanze provenienti dai territori possano confrontarsi con lo Stato centrale al fine di elaborare soluzioni comuni che consentano di disporre di un quadro certo e stabile di regole per gli enti territoriali, evitando interventi disorganici e disomogenei che spesso, a prescindere dal colore delle maggioranze politiche di turno, si sono succeduti nel tempo. Ciò anche al fine di assicurare il rispetto del principio di correlazione tra funzioni pubbliche e risorse, riconosciuto dalla consolidata giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 205/2016, n. 10/2016, n. 188/2015, n. 241/2012, n. 138/1999), che costituisce un punto imprescindibile di garanzia dei diritti dei cittadini."** Concetto ribadito anche nella relazione successiva.

La mancanza di ascolto e di buon senso che ha contraddistinto negli anni buona parte della classe dirigente del Paese, porterà l'Italia a somigliare, sempre più, al turbolentissimo Hellequin - ,Alichino, come lo definiva Dante Alighieri - trasformato poi, in Italia prima che in Francia, nell'Arlecchino della Commedia dell'arte che oggi conosciamo.

FEDERALISMO FISCALE

Iniziamo dal **federalismo fiscale**: nasce con la legge delega 42/2009, in **attuazione dell'articolo 119 della Costituzione come riformato nel 2001**, al fine di garantire l'autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, salvaguardando al tempo stesso i principi di solidarietà e di coesione sociale. La finalità è quella di sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e di garantire responsabilizzazione nell'uso delle risorse pubbliche e quindi della trasparenza dell'azione degli eletti.

L'obiettivo finanziario di questa riforma era **la progressiva sostituzione**, per il finanziamento delle funzioni proprie degli enti territoriali, **dei trasferimenti erariali con autonome forme di fiscalità**. Si trattava della cosiddetta fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, al fine di passare da una **finanza derivata** a una **finanza autonoma** per ciascun livello territoriale di governo.

Considerato che questa riforma interessa regioni ed enti locali e impatta sia sulle **funzioni/servizi fondamentali** (funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) sia sulle altre **funzioni/servizi non fondamentali**, il primo passo

indispensabile che doveva essere fatto e, ancora non è stato fatto, è la definizione dei **Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)** relativi alle funzioni fondamentali, con legge statale, come stabilito dall'articolo 117, comma 2, lett. m), della Costituzione.

Parimenti - è bene ricordarlo - lo Stato ha legislazione esclusiva nella definizione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p).

Nel comparto degli EELL, è stato previsto, **come tappa intermedia** verso la definizione dei LEP, un processo di **standardizzazione dei livelli di servizio** ai fini della ripartizione delle risorse aggiuntive del **Fondo di solidarietà comunale**.

Le leggi di bilancio per il 2021 e 2022 hanno incrementato la dotazione del Fondo di solidarietà comunale per **finanziare lo sviluppo dei servizi sociali comunali**. Queste risorse incrementalmente rientrano nell'ambito del sistema di perequazione delle funzioni fondamentali di ambito sociale, e sono pertanto ripartite tra i Comuni sulla base dei fabbisogni standard per le rispettive funzioni.

Per garantire, inoltre, che le risorse aggiuntive si traducano in un incremento effettivo dei servizi (asili nido, trasporto studenti con disabilità, ecc.), il sistema ha previsto l'attivazione di un meccanismo di monitoraggio basato sull'identificazione di **obiettivi di servizio** da raggiungere e, parimenti, sul raggiungimento di determinati livelli di servizi offerti.

I fabbisogni standard per i Comuni, in assenza dei LEP, rappresentano il fabbisogno finanziario di cui quest'ultimi necessitano per erogare alcuni fondamentali servizi, quali:

- funzioni di amministrazione generale;
- viabilità e il territorio;
- gestione dei rifiuti;
- servizi sociali;
- asili nido;
- polizia locale;
- istruzione pubblica.

Come ben sintetizzato sul sito di Openpolis nella sezione dedicata al federalismo fiscale, *"...a ognuno di questi servizi corrisponde un fabbisogno, mentre il fabbisogno standard totale rappresenta la quota complessiva necessaria a finanziare la totalità dei servizi.*

Tale indicatore viene calcolato in base all'ammontare complessivo del fondo perequativo – che costituisce una parte delle risorse destinate ai comuni – e determinato in base alla spesa media per i servizi, di comuni simili a quello considerato per caratteristiche demografiche, socio-economiche e morfologiche.

Variabili di questo tipo influenzano il livello di spesa di un ente per i servizi e sono dunque le stesse a influenzare il calcolo dei fabbisogni standard. Sono 70 in tutto e, tra queste, alcune delle più rilevanti comprendono:

- *numero di abitanti;*
- *superficie del comune e densità abitativa;*
- *quantità dei servizi offerti;*
- *indice di deprivazione socio-economica;*
- *classi climatiche;*
- *quantità di rifiuti prodotti;*
- *numero di scuole e loro caratteristiche;*
- *costo del lavoro interno ed esterno.*

Viene individuato un fabbisogno minimo per ognuno dei servizi considerati, fatta eccezione per quelli a domanda individuale, considerati non obbligatori. Tra questi lo scuolabus, la mensa, altri servizi legati all'istruzione pubblica e gli asili nido. Per i primi viene assegnato un fabbisogno solo ai comuni che erogano tali servizi, mentre per gli asili nido non è più così. Dal 2019 infatti, viene riconosciuto per tale servizio un fabbisogno minimo a tutti i comuni che hanno una popolazione residente tra gli 0 e 2 anni di età”.

Quindi, semplificando: **LEP x Costo Standard = Fabbisogno standard**. La qual cosa - ci ricordano gli esperti - non ha necessariamente alcuna corrispondenza con i servizi attualmente forniti nei territori e ai relativi costi effettivamente sostenuti. I servizi oggi effettivamente forniti dai Comuni potrebbero essere maggiori o minori rispetto a quelli necessari a garantire i LEP e, allo stesso tempo, i costi oggi effettivamente sostenuti potrebbero essere maggiori o minori rispetto al costo standard (di efficienza).

Il fabbisogno standard, in assenza dei LEP, finora è quindi stato calcolato *"sostanzialmente sui livelli storici di copertura dei servizi, sebbene, per alcune funzioni, il livello storico non sempre risulta coerente con la tutela dei diritti civili e sociali."*

Per fiscalizzare i trasferimenti erariali e superare il meccanismo della spesa storica per il finanziamento delle funzioni fondamentali, il federalismo fiscale utilizza il concetto di **capacità fiscale standard** che, in sostanza, **rappresenta il gettito potenziale da entrate proprie di un territorio utilizzando cioè le leve di tassazione che può attivare autonomamente un territorio** secondo quanto prevede la legge nazionale. L'ammontare di queste risorse derivanti dalla fiscalità autonoma può essere inferiore o superiore al fabbisogno standard, vale a dire, alle risorse finanziarie necessarie all'erogazione dei servizi connessi ai LEP in un determinato territorio.

In caso di **capacità fiscale insufficiente** a garantire il fabbisogno standard, vengono previsti **meccanismi di perequazione solidaristici**, ovvero il fondo perequativo.

La perequazione però non può coprire eventuali inefficienze nella gestione, quindi, se in un determinato territorio la spesa effettivamente sostenuta per garantire i LEP è superiore al fabbisogno standard, sarà responsabilità degli amministratori locali rendere più efficiente la gestione del servizio oppure chiedere maggiori risorse ai propri amministrati per garantire quello che viene definito un **costo di efficienza**.

Questo, per la Legge n. 42/2009, significava passare da un sistema a **finanza derivata** ad uno basato sull'**autonomia fiscale**.

Per arrivare a ciò, attraverso il Decreto Legislativo n.23 del 14 marzo 2011, concernente "*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*" **sono stati introdotti alcuni tributi comunali, tra cui l'imposta municipale (IMU), l'imposta di soggiorno e l'imposta di scopo** (e ha, inoltre, disciplinato l'alimentazione, la composizione e il riparto del fondo perequativo, con riferimento ai fabbisogni standard).

Ai sensi dell'articolo 149 del TUEL 267/2000, l'assetto generale della finanza dei Comuni e delle Province è costituito principalmente da:

- *Imposte proprie*
- *addizionali e compartecipazioni ad imposte erariali e/o regionali*
- *tasse e diritti per servizi pubblici*
- *trasferimenti erariali*
- *trasferimenti regionali*
- *entrate proprie, anche di natura patrimoniale*
- *risorse per investimenti.*

Tra le entrate per trasferimenti da parte dello Stato assume particolare rilievo, oltre al Fondo di solidarietà comunale (2012), anche il **Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali**, istituito nel 2020 in seguito delle conseguenze finanziarie determinate dall'emergenza COVID-19.

Lo scopo era di assicurare agli Enti Locali le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, anche in relazione alla possibile perdita di entrate locali e alle maggiori spese connesse all'emergenza (decreto-legge 19 maggio 2020, n.34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n.77).

Da specificare che, oltre ai tributi (cioè le imposte, le tasse e i contributi³), i Comuni dispongono di entrate proventi derivanti, ad esempio, dalla partecipazione dei Comuni all'azione di contrasto all'evasione fiscale.

E' evidente che la compartecipazione al gettito statale e la possibilità di manovra sulle aliquote dei tributi statali costituiscono, da parte del Governo, ampliamenti delle entrate. Così come eventuali esenzioni dalle imposte il cui gettito è riservato, totalmente o parzialmente, alle autonomie, riduce le entrate di queste, oltre ad altri effetti collaterali.

Esemplare è l'esenzione dall' IMU sulla prima casa adibita ad abitazione principale, come evidenziato dalla Corte costituzionale⁴ anche di recente che, oltre a rappresentare un *vulnus* in termini di entrate nei bilanci degli enti locali, sgancia la rappresentanza politica di un territorio dalla tassazione dei soggetti residenti e votanti, con ciò violando **il principio *no taxation without representation* (nessuna tassazione senza rappresentanza)**.

Concludendo, nel tempo la Corte costituzionale ha sottolineato la connessione, definita ancillare, dell'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali con i principi di coordinamento della finanza pubblica.

La riforma del Titolo V ha definito la "*materia*" o, per meglio dire la disciplina, dell'armonizzazione dei bilanci pubblici nella competenza esclusiva statale. Il passaggio di competenze appariva necessario sia per la necessità di limitare la spesa degli enti territoriali, sia per il rispetto del patto di stabilità interno e dei vincoli internazionali in materia di indebitamento.

Ora, la diversificazione delle competenze tra le materie del **coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione contabile**, dopo il passaggio di quest'ultima alla potestà legislativa esclusiva statale, richiederà la ricerca di un nuovo equilibrio che tenga conto dell'applicazione del principio di sussidiarietà nel caso di inerzia regionale a favore dello Stato, sia per il rispetto del patto di stabilità interno che per quello dei parametri stabiliti dall'Unione europea.

³ L'imposta è un prelievo coattivo di ricchezza per finanziare servizi pubblici generali e indivisibili cui tutti possono accedere. Ad esempio: l'IMU finanzia in generale tutti i servizi del Comune, anche la manutenzione delle scuole e delle strade. La tassa è un tributo dovuto dal soggetto in relazione all'utilità che trae da un servizio pubblico divisibile del Comune reso obbligatoriamente o a sua richiesta. Costituisce di norma il rimborso parziale del costo del servizio. Esempio: la tassa sulla raccolta e lo smaltimento dei rifiuti (obbligatoria) e le tasse scolastiche (su richiesta). Il contributo è un pagamento coattivo dovuto da coloro che si avvantaggiano direttamente o indirettamente di beni o servizi pubblici del Comune. Esempio: contributo di miglioria applicato sull'incremento di valore di beni privati derivante dall'esecuzione di un'opera pubblica o dalla prestazione di un servizio pubblico.

⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 209 del 2022

REGIONALISMO DIFFERENZIATO

Il Servizio Studi della Camera, nelle sue pubblicazioni, spiega in modo chiaro che l'**autonomia differenziata** attiene ad un concetto differente: si tratta di una **riforma attuativa dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione**, nella versione introdotta anch'essa dalla riforma del titolo V della Costituzione prevista dalla legge costituzionale n. 3/2001.

Il procedimento previsto per l'attribuzione di autonomia differenziata finora non ha ancora trovato completa attuazione ed è stata la Corte costituzionale che si è fatta carico di risolvere, fino ad oggi, i continui conflitti tra Stato e Regioni, svolgendo di fatto un ruolo di arbitro che non dovrebbe competere ad un giudice delle leggi.

L'abnorme mole del contenzioso costituzionale sul titolo V costituisce il segno più evidente delle lacune del sistema e dovrebbe essere di monito per il futuro.

La Corte costituzionale, negli anni, ha dunque più volte rappresentato l'ago della bilancia non soltanto nel riparto delle competenze ma anche nell'individuazione delle norme di principio atte a delimitare le materie della competenza concorrente.

Entrando nel merito: l'articolo 116, comma 3, della Costituzione prevede la possibilità **di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario** (c.d. "*regionalismo differenziato*" o "*regionalismo asimmetrico*", in quanto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre), ferme restando le particolari forme di cui godono le Regioni a statuto speciale (articolo 116, comma 1).

Oltre alle materie di esclusiva pertinenza dello Stato⁵, quelle per le quali possono essere riconosciute peculiari ulteriori forme di autonomia concernono:

⁵ Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

► tutte le materie che l'articolo 117, comma 3, attribuisce alla **competenza legislativa concorrente** cioè:

- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
- commercio con l'estero;
- tutela e sicurezza del lavoro;
- istruzione, salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale;
- professioni;
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- tutela della salute;
- alimentazione;
- ordinamento sportivo;
- protezione civile;
- governo del territorio;
- porti e aeroporti civili;
- grandi reti di trasporto e di navigazione;
- ordinamento della comunicazione;
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- previdenza complementare e integrativa;
- coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale

► un ulteriore **limitato numero di materie riservate** dall'articolo 117, comma 2, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ovvero: organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Come abbiamo accennato precedentemente, secondo l'articolo 1, comma 571, della Legge n. 147/2013, l'attivazione del Governo sulle iniziative regionali dovrà avvenire "*Anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica...*", un elemento imprescindibile per la tenuta dei conti pubblici del Paese.

Il Parlamento, nel corso del tempo, ha approvato alcune disposizioni di attuazione dell'articolo 116, comma 3, Cost., relative alla fase iniziale del procedimento per il riconoscimento di forme di maggiore autonomia alle Regioni a statuto ordinario.

Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna hanno avviato iniziative per il riconoscimento di tali forme di autonomia differenziata: le prime due con **referendum consultivi** (22 ottobre 2017), la terza per iniziativa del Presidente della

Giunta regionale con l'approvazione da parte del Consiglio regionale di una **risoluzione** (3 ottobre 2017). A valle di queste iniziative, è seguita la sottoscrizione il 28 febbraio 2018 di un accordo preliminare (e bozze di Intesa nel 2019) per l'attribuzione di maggiori forme di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione tra il Governo e le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

Successivamente, altre regioni hanno avviato, in tale quadro, un confronto con il Governo: a febbraio 2019 Piemonte, Liguria, Toscana, Lazio, Umbria, Marche e Campania avevano formalmente conferito al Presidente l'incarico per l'avvio delle trattative per ottenere condizioni particolari di autonomia; Basilicata, Calabria e Puglia avevano assunto solo iniziative preliminari. Mentre Abruzzo e Molise, a quella data, non avevano assunto iniziative formali⁶. Una menzione particolare merita la regione Campania che è stata la prima regione meridionale a formulare proposte per mitigare gli effetti, ritenuti negativi per il Sud. In particolare, il Consiglio regionale a febbraio 2019 ha approvato un ordine del giorno sul "*Regionalismo differenziato*" nel quale esprimeva preoccupazione per il fatto che il percorso avviato dalle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna potesse tradursi in una iniqua redistribuzione di risorse tra le diverse aree territoriali.

L'Osservatorio Conti Pubblici italiani ha messo in evidenza come il Centro-Nord contribuisca con quasi 100 miliardi (95,9) al bilancio aggregato dell'Italia.

Le regioni del Sud, invece, assorbono risorse per poco più 60 miliardi (64,2).

La somma algebrica di queste due cifre è il bilancio primario dell'Italia che nel 2019 era pari a 31,7 miliardi di euro e l'1,8% del PIL. *"Nell'opinione di tanti difensori del Mezzogiorno questa redistribuzione delle risorse è l'unica da considerare coerente con un principio di equità nonché con il dettato costituzionale che impone uguali diritti ed eguali doveri su tutto il territorio nazionale, indipendente dalla regione di residenza. Per questo, si ritiene che i **servizi pubblici debbano essere uguali al Nord e al Sud**, indipendentemente dalla circostanza che, per via di redditi pro-capite più bassi, il contributo del Sud al gettito fiscale è più basso. L'opinione opposta sottolinea che questi enormi trasferimenti (che durano praticamente dai primi anni del dopoguerra) non sono stati utili a ridurre i divari di reddito e finiscono per condannare il Sud ad essere una regione assistita."*

Ora, secondo la Legge n. 86 del 26.06.2024 (Calderoli), si prevede che il trasferimento delle funzioni e delle risorse corrispondenti abbia luogo a seguito della determinazione dei relativi Livelli Essenziali delle Prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m),

⁶ Dossier del Senato n. 104/1, Aa.Vv., Il processo di attuazione del regionalismo differenziato (a cura di L. Fucito e M. Frati), marzo 2019

della Costituzione). **Questo è il passaggio che potrebbe legare, per il tramite dei LEP, l'autonomia differenziata al federalismo fiscale.**

La Legge n. 197/2022 (**legge di bilancio 2023**), ai commi 791-798, ha previsto un percorso a tappe forzate per arrivare alla **definizione dei LEP**.

Il comma 791 dispone che “Ai fini della completa attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, il presente comma e i commi da 792 a 798 disciplinano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, 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 Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, 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’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera c), del presente articolo, 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 (LEP)”.

Nella legge di bilancio è previsto un percorso strutturato (Cabina di regia, Commissione tecnica per i fabbisogni standard, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) per arrivare alla **definizione dei LEP relativi alle materie di cui all’articolo 116, comma 3, della Costituzione**, ovvero quello oggetto dell'autonomia differenziata, tramite il Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP) meglio noto come la Commissione Cassese.

Nulla si dice, invece, rispetto alla ben più complessa definizione dei LEP previsti dal federalismo fiscale in attuazione dell’articolo 119 e dell’articolo 117, comma 2, lettera m), cioè quelli relativi alle funzioni fondamentali di Regioni ed Enti locali, nell’ambito dei quali si deve passare dalla modalità di finanziamento basato sui trasferimenti ad uno basato sull’autonomia fiscale e sui costi e fabbisogni standard.

Vi sono poi reciproche connessioni fra queste riforme e la corretta **attuazione del PNRR**, anche sotto il profilo di allocazione delle risorse, anche in termini di perequazioni finanziaria ed infrastrutturale.

Il PNRR preveda, fra le **riforme abilitanti**, quella del completamento del federalismo fiscale previsto dalla legge 42/2009.

Nella parte dedicata al federalismo fiscale si legge testualmente “Completa il quadro delle riforme fiscali quanto recato, con i necessari adeguamenti, dalla legge 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale con la quale si introduce la necessità di finalizzare le risorse dei livelli territoriali sulla base di criteri oggettivi e ai fini di un uso efficiente delle risorse medesime.

Il percorso di attuazione del federalismo fiscale è graduale sia nell’ammontare delle risorse perequate che nel processo di definizione dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio.

Per quanto riguarda i comuni, il processo è già in corso dal 2015 ai fini della distribuzione del fondo di solidarietà comunale tramite la differenza tra i fabbisogni standard e capacità fiscali in un’ottica di superamento della spesa storica (che cristallizza inefficienza).

Analogamente al processo per i comuni, la distribuzione delle risorse per le province e le città metropolitane avverrà sulla base dei criteri dei fabbisogni standard e della capacità fiscale, come definite dal decreto-legislativo n. 68/2011 (articolo 1-15), come da ultimo modificato dalla legge 178/2020. Il federalismo fiscale per le regioni, definito dal decreto-legislativi n. 68/2011 (articoli 1-15), come da ultimo modificato dalla legge n°176/2020 (articolo 31-sexties), è in corso di approfondimenti da parte del Tavolo tecnico istituito presso il MEF. Il processo sarà definito entro il primo quadrimestre dell’anno 2026”.

Come si vede, la **scadenza per la completa attuazione del federalismo fiscale** che prevede il superamento del criterio di finanziamento delle funzioni fondamentali delle autonomie territoriali tramite trasferimenti basato sulla (inefficiente) spesa storica per arrivare ad un sistema basato sulle capacità fiscali e perequato sui fabbisogni standard, è fissata **al 2026**. Questo rappresenta anche uno degli obiettivi cui è legato il riconoscimento dei fondi previsti in sede europea dal *Next Generation Eu*.

UN PERCORSO ACCIDENTATO

■ Nel corso degli ultimi anni studiosi di varie discipline come Isaia Sales, Sandro Veronesi, Massimo Villone, Gianfranco Viesti e Nadia Urbinati **hanno chiesto [una profonda modifica degli articoli 116 e 117](#)**, ad esempio inserendo nella Carta **una clausola di supremazia statale e restituendo alcune competenze strategiche allo Stato**.

La modifica intende cioè riportare **il riconoscimento dell'autonomia differenziata a una condizione effettivamente diversa e propria del territorio interessato, senza lesione dell'interesse di altre regioni.**⁷

L'obiettivo della modifica proposta è consentire una limitata e giustificata variabilità dell'autonomia regionale, espungendo però gli elementi che la rendono potenzialmente pericolosa per l'unità del paese. Si intende così anche porre un argine alle inaccettabili letture dell'autonomia differenziata che sono alla base delle richieste avanzate in specie da Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna.

■ La **Svimez**⁸ - un punto di riferimento imprescindibile quando si parla di Mezzogiorno - ha sostenuto che per garantire al Paese un buon posizionamento dell'Italia intera nel contesto europeo e globale, non servono le politiche di coesione, che significano mantenimento dell'esistente, ma sviluppo, invece, che vuol dire intervenire per cambiare la realtà. Per farlo è **necessario unire non frammentare, unire piuttosto che dividere, cercare soluzioni comuni e diritti per tutti.**

L'economista Adriano Giannola ha ricordato che *"Già nella Costituzione del 1947 si affrontava il tema del dualismo economico, nell'articolo 119 entrava per la prima volta la parola Mezzogiorno. Era il risultato di un lungo dibattito, di analisi profonde, come quella di Nitti, ma in quell'occasione diventa impegno costituzionale. Da allora è un dovere attuare l'unificazione economica e sociale del paese, dopo che si era compiuta quella politica."* La riforma Calderoli cancella questa volontà.

Nell'ultimo rapporto annuale pubblicato a fine 2023, Svimez, in uno specifico capitolo, ha inserito tra le criticità, il conflitto tra le richieste di autonomia e il rispetto dei principi di eguaglianza, perequazione e solidarietà nazionale sanciti dal Titolo V della Costituzione.

"Il progetto attuativo di un'autonomia differenziata a federalismo fiscale inattuato, - si legge nel Rapporto - è anacronistico se si considerano gli shock che hanno colpito l'economia e la società italiana negli ultimi tre anni. Shock globali che hanno fatto emergere i limiti di risposte frammentate a livello territoriale.

⁷ Si cancella la possibilità di autonomia differenziata oggi prevista nelle materie affidate alla potestà esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. l), n) ed s): giustizia di pace, norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). Si prevede che possa essere richiesto un referendum nazionale approvativo della legge attributiva dell'autonomia prima della sua entrata in vigore, e un referendum abrogativo successivamente, entrambi oggi preclusi in base al testo vigente e alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Si recupera infine flessibilità, cancellando la natura pattizia e lasciando il legislatore statale libero di adeguare le "forme e condizioni particolari" già riconosciute a esigenze diverse e sopravvenute che ne suggeriscano la revisione.

⁸ Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, un'associazione privata senza scopi di lucro il cui oggetto sociale è lo studio delle condizioni economiche del Mezzogiorno

Prima di tutto la pandemia che ha fatto vacillare il mito dell'efficienza dei sistemi sanitari delle regioni del Nord ed emergere l'esigenza, soprattutto nella campagna vaccinale, di strategie di programmazione degli acquisti e della logistica a scala nazionale. Se poi consideriamo le diverse materie oggetto di devolution, dall'energia ai trasporti, dalla politica industriale alla ricerca, appare assai difficile rendere tali devoluzioni compatibili con il piano di ammodernamento del Paese del PNRR. Ancora più anacronistica appare questa prospettiva se la confrontiamo con l'esigenza di un piano energetico nazionale volto a migliorare il mix energetico e a ridurre la nostra dipendenza da pochi paesi esportatori.

L'autonomia differenziata delineata dal Governo espone l'intero Paese ai rischi di un indebolimento della capacità competitiva per effetto di una frammentazione insostenibile delle politiche pubbliche, delineando in sostanza uno scenario di crescente 'specialità' delle regioni a statuto ordinario con la conseguente impossibilità di definire politiche coordinate per la crescita e il rafforzamento del sistema delle imprese. [...] Ma, soprattutto, il disegno di legge non introduce alcun criterio per circoscrivere gli ambiti all'interno delle materie che possono essere delegate. Si tratta di un elemento dirimente, dal momento che si prevede la possibilità del trasferimento immediato delle funzioni relative a materie o ambiti di materie non LEP nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, quindi sulla base della spesa storica.

Questo criterio si applicherebbe a materie e funzioni aventi a oggetto grandi reti di trasporto e comunicazione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, porti, autostrade, aeroporti, commercio con l'estero e così via fino all'ambiente e la protezione civile."

Al riguardo, la SVIMEZ ha condotto un esercizio di quantificazione dell'impatto sulle finanze pubbliche del sistema di finanziamento delle nuove forme di autonomia, con particolare riferimento alle potenziali ricadute sulla dimensione dello spazio fiscale del bilancio pubblico. In estrema sintesi si legge: "*Le funzioni delegate assorbirebbero larga parte dell'IRPEF regionale: il 90% circa nel caso del Veneto, quote tra il 70 e l'80% per Lombardia ed Emilia-Romagna. Nell'ipotesi di utilizzo del gettito dell'IVA in tutte e tre le regioni esso non coprirebbe il fabbisogno finanziario ma occorrerebbe una integrazione del gettito IRPEF. Di fatto emergerebbe un sistema di finanziamento molto simile a quello attualmente in uso per le regioni a statuto speciale. Rilevanti sarebbero gli effetti in termini di contrazione del bilancio nazionale con una conseguente riduzione degli spazi di azione della finanza pubblica centrale. Il gettito IRPEF trattenuto dalle tre regioni risulterebbe pari a circa il 30% del gettito nazionale."*

Le conclusioni a cui arrivano gli esperti di Svimez sono chiare: **un Piano "oltre l'Autonomia"**, che si preoccupi di un rilancio dell'insieme del Paese in un contesto

sovranazionale, appare l'approdo prevedibile del tutto possibile e finanche necessario.

■ Dal 20 luglio si è attivato un comitato composto da CGIL e UIL, Partiti d'opposizione, diverse Associazioni come ANPI, ARCI, ACLI, che sta raccogliendo le **500mila firme necessarie a presentare il quesito referendario che vuole abrogare la Legge Calderoli** appena entrata in vigore (per approfondire le ragioni dell'iniziativa e sottoscrivere il quesito referendario cliccare [QUI](#)).



Si stanno avvicinando le scadenze per la raccolta delle firme, scadenze diverse in base alle due modalità di raccolta: in **cartaceo** e **online**. Il **16 settembre** i moduli cartacei saranno ritirati per provvedere a recuperare i certificati elettorali da allegare ai moduli stessi, mentre per la piattaforma online ci saranno ancora alcuni giorni, almeno fino al **24 settembre**, per firmare.

Una volta raggiunta la soglia delle 500mila firme, che è comunque già stata superata, queste ultime verranno consegnate alla Corte di Cassazione, che passerà in rassegna la richiesta di referendum per assicurarsi che sia conforme alla legge (se cioè la raccolta delle firme sia avvenuta in modo legittimo o se il loro numero è sufficiente). In seguito il testo passerà al vaglio della Corte Costituzionale, che entro il 10 febbraio 2025 dovrà decidere se il quesito referendario ricevuto è ammissibile oppure no. Se la risposta sarà positiva, potrà essere organizzato ufficialmente il referendum, la cui data dovrà essere fissata in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno 2025. Se il referendum sarà considerato inammissibile, non potrà essere organizzato.

Molte le azioni a sostegno del referendum come l'[Appello](#) che ha, come primi firmatari, Cheli, De Siervo, Angiolini, Azzariti, Cabiddu, Caretti, Zaccaria e Calvano, sulle gravi criticità della legge sull'autonomia differenziata (n.86/24) reso pubblico il 4 settembre.

■ Ma vi sono state anche delle critiche, soprattutto da parte del Governo. In alcune interviste sul possibile referendum il ministro Calderoli [ha detto](#) che, sebbene la sua "*valutazione sul coinvolgimento del popolo è sempre positiva*", il quesito delle opposizioni sarà comunque considerato inammissibile dalla Corte Costituzionale per una serie di motivi, dalle troppe materie su cui verterebbe il referendum al fatto che

quella sull'autonomia differenziata sarebbe una legge "costituzionalmente necessaria".

Un premissa è d'obbligo: secondo l'[articolo 75](#) della Costituzione, non sono ammissibili i quesiti referendari che chiedono di abrogare le leggi tributarie e di bilancio, le leggi di amnistia e di indulto, e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Per esempio non è possibile indire un referendum per cancellare i contenuti della legge di Bilancio, che definisce gli obiettivi e limiti di spesa dello Stato per ogni anno. A questi limiti espliciti si sono aggiunti negli anni una serie di limiti impliciti, ossia non scritti espressamente nella Costituzione, che sono stati stabiliti dalla stessa Corte Costituzionale attraverso le sentenze emesse negli anni sui vari quesiti referendari.

Al di là che il giudizio finale sull'ammissibilità o meno del referendum sull'autonomia differenziata spetta comunque solo ed esclusivamente alla Corte Costituzionale. si può aggiungere che:

- a) **non esiste una legge nell'ordinamento italiano che non contenga al suo interno una molteplicità di materie.** In più la Costituzione prevede espressamente che possono essere sottoposte a referendum sia una parte di una legge sia una legge nella sua interezza;
- b) al di là del fatto che la legge sull'autonomia differenziata è stata inserita dal Governo tra i provvedimenti collegati alla legge di Bilancio per il 2024 (che potrebbero causare l'inammissibilità del referendum), **la legge sull'autonomia differenziata prevede espressamente una clausola di invarianza finanziaria (art.9), mostrando un legame con la legge di Bilancio di tipo solo formale** dato che l'abrogazione della legge stessa attraverso il referendum non comporterebbe ricadute economiche per lo Stato, neppure per la definizione dei LEP la cui determinazione dovrà avvenire nel rispetto degli equilibri di bilancio;
- c) la terza argomentazione portata avanti da Calderoli, che a suo avviso renderebbe inammissibile il referendum, riguarda il fatto che la Legge sarebbe "*costituzionalmente necessaria*"⁹. In realtà **gli accordi preliminari siglati con alcune regioni a febbraio del 2018**, poco prima delle elezioni politiche del 4 marzo, dal Governo di Paolo Gentiloni per concedere loro maggiore autonomia su alcune materie **dimostra che l'autonomia si può attuare anche in altri modi rispetto alla legge Calderoli;**

⁹ Come ha spiegato la professoressa Calvano, a Pagella Politica (un progetto editoriale nato nel 2012 che si occupa di fact-checking e analisi dell'attualità politica), un esempio di legge costituzionalmente necessaria è la legge elettorale: «Se venisse abrogata completamente la legge elettorale sarebbe messo a rischio il regolare funzionamento del Parlamento sancito dalla Costituzione.

d) infine, Il fatto che la legge sull'autonomia differenziata sia o no una legge costituzionalmente necessaria si lega all'ultima argomentazione portata da Calderoli, ossia che la legge risponda a una serie di previsioni costituzionali non ancora applicate. A tal proposito, in ogni caso, secondo vari costituzionalisti **il fatto che questi principi costituzionali, dall'autonomia al federalismo fiscale, non siano ancora stati attuati non implica che la nuova legge sull'autonomia differenziata sia necessaria** e sia l'unico modo per attuare questi principi.

■ Il quesito referendario promosso da Cgil e Uil e altre rappresentanze della società civile non è l'unico riguardante la legge sull'autonomia differenziata. In queste settimane anche i **consigli regionali di [Campania](#), [Emilia-Romagna](#), [Toscana](#) e [Sardegna](#), tutti guidati da giunte di centrosinistra, hanno infatti approvato delle delibere per un proprio quesito sull'autonomia differenziata**. I quattro Consigli regionali hanno deliberato di depositare in Cassazione un referendum abrogativo dell'intera legge sull'autonomia differenziata oltre che di presentare anche un quesito per abrogare solo alcune parti della legge, per ovviare per l'appunto a possibili contestazioni della Corte Costituzionale. La legge prevede che i quesiti referendari siano depositati dal 1° gennaio al 30 settembre di ogni anno.

[Campania](#), [Sardegna](#), [Toscana](#) e [Puglia](#) hanno presentato di fronte alla Corte Costituzionale anche una questione di legittimità costituzionale proprio sulla legge sull'autonomia differenziata. In pratica, queste regioni hanno chiesto alla Corte Costituzionale di valutare se la nuova legge rispetta i principi fissati dalla Costituzione. Se la Corte dovesse dare ragione a queste quattro regioni allora la legge Calderoli non sarebbe più applicabile.

Al di là delle decisioni che assumerà la Corte costituzionale, si può senz'altro concludere che **il successo della raccolta firme** da parte del Comitato promotore *“Sì all'Italia unita, libera e giusta. Una firma contro l'Autonomia differenziata”*, **è la riaffermazione di un'idea di nazione in cui si hanno i medesimi diritti di cittadinanza, al di là dell'area in cui si abita.**

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Tre considerazioni che si spera possano aprire la strada ad ulteriori ragionamenti comuni:

1. Se ancora oggi sussistono conflitti, soprattutto sul piano politico, sul riordino degli assetti istituzionali, la fiscalità diretta o derivata e sulle singole funzioni da attribuire ai vari livelli è, innanzitutto, per responsabilità dei

Governi che si sono succeduti, dal 2001 in poi e dei gruppi parlamentari. Nessuno ha avuto la capacità di affrontare questi temi in modo serio. D'altronde le stesse Regioni hanno giocato ognuna non solo in conflitto con lo Stato ma anche in competizione con le altre regioni, tutto ciò mentre l'assenza di un coinvolgimento diretto delle autonomie territoriali nel procedimento legislativo contribuiva all'insorgere di un elevato contenzioso costituzionale.

La stessa Corte costituzionale (da ultimo con la sentenza n. 220 del 2021) ha criticato il ritardo dello Stato nella definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi che devono essere garantiti in modo uniforme sull'intero territorio nazionale (LEP). Questi, difatti, sono la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti.

La mancanza dei LEP come pure la mancata applicazione coerente e uniforme dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) in campo sanitario, hanno contribuito fortemente sino ad ora alla diversificazione dei comportamenti, tra regioni e all'interno delle stesse, nel garantire le prestazioni essenziali aumentando a dismisura le disuguaglianze tra i vari territori, che il processo di autonomia non potrà che ingigantire..

Infine, se per le 23 materie previste dalla legge sul regionalismo differenziato è richiesto, in modo preliminare, un percorso così complesso, ci dovrebbe sorgere qualche preoccupazione in ordine agli aspetti che non necessariamente sono connessi all'individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni. Si pensi per esempio alla materia ambientale, un settore in cui vi sarebbe molto da discutere, viste le complesse normative ove si intrecciano competenze dell'Unione europea e competenze nazionali; analoghe riflessioni andranno fatte per ogni materia, e non solo a favore delle Regioni richiedenti ma per l'intero Paese.

2. La legge costituzionale di maggior rilievo è stata la n.3/2001 che, ribaltando la precedente formulazione, ha attribuito formalmente alle Regioni una potestà legislativa ben più ampia. La riforma, tuttavia, avrebbe dovuto interessare immediatamente anche articoli contigui, e principalmente l'art. 119 Cost., in tema di autonomia finanziaria, attuata per tale aspetto soltanto con la legge di delega n. 42 del 2009, seguita dal decreto legislativo n. 118 del 2011 e successive modifiche.

Gli elementi sommariamente ricordati hanno fatto sì che, con la riforma del Titolo V, si delineasse - al di là della differenza tra gli statuti - un sistema a più velocità, oltretutto scoordinato nella sua attuazione.

Controversa e oggetto di una legislazione a tratti contraddittoria - come osservato dalla giurisprudenza costituzionale¹⁰ - un'autonomia legislativa, anche ampia, non raggiunge gli obiettivi in assenza della necessaria autonomia finanziaria e di un'effettiva rappresentanza regionale in Parlamento, con conseguente modifica del bicameralismo parlamentare.

Senza dimenticare il fatto che, oltre al riparto delle competenze, la legislazione statale e quella regionale sono tenute a rispettare una serie di vincoli: quelli discendenti dalle norme costituzionali e quelli derivanti dall'adesione dell'Italia all'Unione europea (in particolare modo sugli equilibri di bilancio), e dall'ordinamento internazionale.

Quindi la gravità della riforma sull'autonomia proposta e approvata dal Governo Meloni non riguarda solo ciò che disciplina e il modo in cui lo fa, ma anche ciò che manca. Compreso quel principio di "*leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità*" che, in tutta evidenza, in varie occasioni abbiamo dimostrato di non saper garantire e che, difficilmente, lo saremo in futuro.

3. Il percorso è stato notoriamente accidentato e, al momento - come abbiamo visto nel corso del testo - ci troviamo addirittura di fronte ad un percorso asincrono tra la legge di bilancio che ha dato una accelerazione alla individuazione dei LEP in riferimento alle ulteriori competenze connesse all'autonomia differenziata e quello relativo al percorso di definizione dei LEP in relazione al federalismo fiscale collegato al PNRR.

Secondo quanto riportato a maggio 2024, dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio nel corso dell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, il percorso ha conosciuto una relativa accelerazione negli ultimi anni ma ha riguardato essenzialmente il comparto degli Enti locali. Allo stato attuale permangono ancora diverse criticità. In breve:

- Continuano, ad esempio, a essere limitati i progressi per il superamento della finanza derivata nelle materie diverse dalla sanità di competenza delle Regioni a statuto ordinario. Il completamento del federalismo regionale è ora oggetto di una specifica milestone (M1C1-119) del Piano nazionale di ripresa e resilienza da realizzare entro il primo trimestre del 2026 nell'ambito della riforma abilitante del quadro fiscale subnazionale (M1C1 – Riforma 1.14). Per raggiungere l'obiettivo è però necessario che siano tempestivamente completati i passaggi fondamentali che riguardano l'individuazione dei trasferimenti erariali da fiscalizzare e dei tributi da assegnare in loro sostituzione e la determinazione dei LEP relativi alle materie

¹⁰ R. Bifulco, A. Celotto, op. cit.; Corte Cost., sentenze n. 97 del 2013 e n. 241 del 2012, che riprende la n. 138 del 1999.

regionali. E, a tal proposito, il quadro dei LEP, che dovrebbero costituire il riferimento per determinare i fabbisogni e ripartire i fondi perequativi, resta frammentato. Dal 2021 diversi provvedimenti hanno introdotto percorsi di avvicinamento ai LEP con differenti modalità di finanziamento e di monitoraggio. Ne emerge la necessità di un maggiore coordinamento fra diversi livelli di governo e di una chiara definizione delle responsabilità per poter intervenire in casi di inadempienza.

- La fiscalizzazione dei trasferimenti alle Regioni da parte dello Stato richiede, un più generale riorientamento del ruolo svolto dalle Amministrazioni centrali. Queste non potranno più disporre dei vincoli di destinazione sui trasferimenti perequativi ma piuttosto dovranno tutelare l'uniformità territoriale della fornitura dei servizi legati ai diritti civili e sociali attraverso la determinazione e il monitoraggio dei LEP e l'attivazione dei poteri sostitutivi dello Stato previsti dall'articolo 120 della Costituzione, sempre, in caso di inadempienza.

- È evidente la necessità di un rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli Enti locali e a questa esigenza dovranno rispondere i decreti attuativi della legge delega per la riforma fiscale. Sia i Comuni, sia le Province e le Città metropolitane hanno, infatti, pressoché esaurito gli spazi disponibili per lo sforzo fiscale.

- Va assicurata nell'ambito comunale la piena realizzazione della perequazione basata su fabbisogni standard e capacità fiscali oggi ostacolata dalla presenza di correttivi per attenuare le variazioni negative del Fondo di solidarietà comunale (FSC) e da significativi flussi finanziari distribuiti al di fuori di essa sulla base di criteri storici.

Ad aggravare questa situazione - secondo quanto abbiamo riportato nell'articolo "[PNRR: OBIETTIVI A RISCHIO](#)" del 4.09.2024 sul sito dell'Associazione Nuove Ri-Generazioni, nella [Relazione](#) "[Assorbimento dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza](#)" che la Corte dei Conti europea (ECA) ha pubblicato il 2 settembre scorso - si evidenzia che nei primi tre anni del dispositivo per la ripresa e la resilienza si sono osservati ritardi nell'erogazione dei fondi e nell'attuazione dei progetti mettendo a rischio il conseguimento degli obiettivi.¹¹

¹¹ La Corte rileva come "a metà percorso i paesi Ue hanno attinto a meno di un terzo dei finanziamenti previsti e sono avanzati per meno del 30% verso i 6.000 traguardi e gli obiettivi prefissati." Nonostante, infatti, "il progredire del tasso dei pagamenti eseguiti dalla Commissione europea, gli Stati membri potrebbero non essere in grado di attingere ai fondi o assorbirli per tempo, completare le misure previste prima dello scadere del Recovery Fund nell'agosto 2026 e, quindi, godere dei benefici economici e sociali attesi." In Italia la quota di investimenti ancora da realizzare si attesta al 62% (in Spagna la quota è del 30% mentre in Polonia è del 70%), un'impresa a forte rischio per due ragioni principali: le dimensioni del nostro PNRR, il più grande d'Europa; la sua scansione temporale, che tra ritardi nella spesa effettiva e rimodulazioni concentra una quota sempre più imponente di interventi nell'anno di chiusura del programma, il 2026.

Oltre a ciò, si pone un problema finora alquanto sottovalutato: le richieste regionali meramente ampliative delle competenze conducono ad un incremento delle funzioni amministrative regionali, incremento che necessita di un contestuale adeguamento non solo delle risorse finanziarie (su cui la discussione è ancora aperta) ma anche dell'intera struttura regionale (in termini di dotazione organica e profili professionali) chiamata a farvi fronte. Viceversa una devoluzione di funzioni prevederà inevitabilmente una consistente riduzione del personale attualmente presente nei dicasteri le cui funzioni attualmente sono in capo allo Stato e ai suoi uffici territoriali.

Le esigenze dei territori e dei cittadini sono rimaste per lungo tempo sullo sfondo di un centralismo statale al quale abbiamo visto sommarsi quello regionale.

L'attuazione del regionalismo differenziato potrebbe dar luogo ad una sorta di riproposizione del parallelismo del centralismo, in questo caso in capo alle regioni verso i Comuni che rischia di tradursi in ulteriori divisioni, non utili allo sviluppo sostenibile e unitario del Paese.

Ci si dovrebbe chiedere se questo sia il tempo per rivendicare nuova autonomia o piuttosto esercitare bene quella che già si ha, avendo ben chiara l'unità e indivisibilità della Repubblica.

Il ministro Calderoli a più riprese ha sostenuto che *"non si mira affatto a creare divisioni ed ingiustizie tra regioni e territori, ma a promuovere il sistema regionale, quello degli enti locali e lo sviluppo dei territori e del Paese"*.

Dagli enunciati della Legge governativa ciò risulta - secondo il prof. Tigano - abbastanza chiaramente *"pur con tutta una serie di perplessità che riguardano la stipula ed il valore delle intese e soprattutto il ruolo del Parlamento, a lungo esautorato da decisioni che riguardano l'intera collettività, la cui centralità va recuperata."*

Anche l'opposizione politica ha delle responsabilità su ciò che sta avvenendo: in una proposta di legge ha sostenuto che l'autonomia differenziata *"come insegna anche la storia delle regioni a statuto speciale, non può essere considerata un fine in sé, quasi si trattasse di realizzare una statualità propria della regione richiedente, ma come un processo in cui sperimentare il miglioramento delle politiche pubbliche in un quadro di sussidiarietà che non intacchi l'unità nazionale"*.

Ma sono lontani gli anni in cui si dichiarava *"dalle funzioni alle politiche"*, indicando, con ciò, la volontà non solo di essere soggetti di un decentramento coronato da qualche funzione legislativa, ma anche di potere essere soggetti politici a tutti gli effetti, capaci di scelte organizzative e sostanziali a tutto campo. Scelte all'altezza

delle sfide che i cambiamenti climatici, tecnologici, sociali ed economici, su scala globale, ci impongono¹².

¹² Per approfondire vd. l'articolo in cui si parla del Vertice per il futuro dell'ONU che si terrà a New York dal 22 al 23 settembre e l'iniziativa Labour7 organizzata dai sindacati sui temi del lavoro e il nuovo documento di Mario Draghi commissionato dall'UE