

Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive

Storia del testo costituzionale in tema di Autonomia differenziata (articolo 116 terzo comma)

L'articolo 116 terzo comma della Costituzione così recita: “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 (competenza concorrente) e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo (competenza esclusiva) 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 tra lo Stato e la Regione interessata”

Mi pare necessario partire dal testo costituzionale perché soltanto ricostruendone la genesi, le motivazioni, le contraddizioni si possono intendere i motivi della mancata attuazione e soprattutto le attuali difficoltà applicative.

Alla fine degli anni 90 emersero in alcune Regioni soprattutto del Nord forti movimenti autonomisti (es: Lega Nord, Liga Veneta etc), ottenendo significativi risultati elettorali. Posero prepotentemente il problema del Nord sostenendo che alle Regioni settentrionali erano sottratte risorse prodotte nelle aree continentali per trasferirle in parti considerevoli alle Regioni meridionali “dove erano distrutte in modo clientelare, producendo, fra l'altro, finta occupazione”. Si rompeva il patto economico che aveva retto l'Italia fin a quel momento basato sul tacito accordo di una redistribuzione fra le persone e le diverse categorie produttive (es: si sviluppò la nota polemica fra imprenditori, commercianti, liberi professionisti considerati produttivi e pubblici dipendenti catalogati come improduttivi!).

Si fingeva di non sapere che il Nord produttivo (favorito anche dalla vicinanza con i mercati internazionali e da migliori condizioni orografiche) vendeva beni e servizi al Sud arretrato, ricevendone in cambio ingenti trasferimenti di risorse. Si contestava altresì allo Stato centrale di avere investito notevoli somme per lo sviluppo del Mezzogiorno (con la creazione anche di appositi organismi es: Ministero per il Mezzogiorno, Cassa per il Mezzogiorno); tali fondi statali tuttavia, a giudizio dei critici, erano dispersi in mille “rivoli” senza creare un effettivo progresso delle Regioni meridionali.

Si insisteva comunque per un consistente trasferimento di fondi statali dalla spesa pubblica considerata per determinati aspetti improduttiva (pensioni, welfare, sanità pubblica etc.) per destinarle a sostegno dell'attività privata ed in particolare di quella imprenditoriale essendo solo quest'ultima creatrice di occupazione produttiva

E' bene comunque fare presente che nel 1994 la nascita di nuove forze politiche (es: Forza Italia, Lega Nord etc) fu la conseguenza della crisi dei Partiti tradizionali (es: Democrazia Cristiana, Partito Socialista etc), “strettamente connessa all'esplosione di tangentopoli”. In precedenza le grandi organizzazioni politiche mediavano al loro interno fra categorie economiche, istanze ed esigenze dei diversi territori. I Governi che si succedettero in quegli anni realizzavano sintesi politiche anche se frequentemente ricorrevano (soprattutto negli anni 80) ad incrementi di spesa con impegni finanziari ricadenti sulle future generazioni.

Per rispondere alle istanze dei movimenti autonomistici ed in prossimità delle elezioni politiche nazionali, nel 2001 il centro – sinistra, a maggioranza, procedette alla revisione del Titolo V della Costituzione, cercando di esaltare il ruolo delle Regioni, pesantemente ridimensionato negli anni precedenti dalle scelte legislative – burocratiche operate nazionalmente ed anche da una consistente giurisprudenza costituzionale.

Con il nuovo articolo 114 si stabilì che la Repubblica è costituita parimenti dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni,.

Per quanto concerne le competenze legislative si invertì il criterio seguito nella precedente formulazione del Titolo V. Nel “nuovo” testo costituzionale si indicarono “tassativamente” le materie di competenza statale mentre le Regioni divennero titolari di tutti quei settori normativi non espressamente attribuiti allo Stato (articolo 117).

Dal nuovo testo del Titolo V scomparve formalmente il concetto di “interesse nazionale” mentre con l’articolo 119 si modificarono le norme costituzionali in tema di autonomia finanziaria di entrata e di spesa riguardanti le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni. Il nuovo articolo 119 prefigurò il federalismo fiscale che fu, successivamente, sviluppato con la legge 42/2009. Con la nuova formulazione dell’articolo 120 si specificò il principio della “leale collaborazione” fra gli enti costitutivi della Repubblica.

Nel confermare le Regioni speciali con le rispettive peculiarità, si sancì che le Regioni ordinarie potessero richiedere “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” (articolo 116-3° comma). Quest’ultima previsione costituzionale fu inserita per tentare di venire incontro alle richieste pressanti delle Regioni ordinarie del Nord – Italia di ottenere maggiori margini di autonomia in numerose materie in modo da poter migliorare e sviluppare l’efficienza delle rispettive amministrazioni regionali. Si ribadì comunque che l’Autonomia differenziata non si sarebbe mai potuta configurare come Autonomia Speciale perché le Regioni speciali presentano altre caratteristiche che le rendono diverse dalle Regioni ordinarie e peraltro furono create per specifiche esigenze storiche.

Le modifiche costituzionali del 2001 del Titolo V innovarono profondamente il quadro istituzionale in materia di competenze e di organizzazione.

Tuttavia a quasi venti anni dalla sua approvazione c’è il legittimo sospetto che il legislatore costituzionale abbia prodotto norme che si sono rivelate delle “scatole vuote” non avendo trovato applicazione.

In numerose sentenze la Corte Costituzionale ha invocato ripetutamente il “principio unitario” a tutela dell’unità giuridica ed economica del Paese. Soltanto facendo prevalere l’interpretazione “unitaria”, ai sensi dell’articolo 5 della Costituzione, a giudizio di molti esperti e secondo la Corte Costituzionale, si sarebbe potuto salvaguardare l’integrità del Paese. Il limite dell’“interesse nazionale”, previsto nella precedente formulazione, pur essendo formalmente abrogato dal nuovo Titolo V, nella prassi è stato ripristinato.

La riforma del Titolo V del 2001 ha comunque molte previsioni costituzionali “indeterminate se non contraddittorie”, fra l’altro, in tema di competenze legislative, di autonomia finanziaria degli enti territoriali, di rapporti fra le amministrazioni statali e degli enti territoriali, in primo luogo regionali.

Regioni ad autonomia differenziata e Regioni a Statuto Speciale

Appare necessario sottolineare che l'autonomia differenziata con la relativa clausola di asimmetria è costituzionalmente differente rispetto all'autonomia delle Regioni Speciali.

Le Regioni a Statuto Speciale sono individuate dall'articolo 116, primo comma, della Costituzione. Le Regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino- Alto Adige e Valle d'Aosta hanno condizioni particolari di autonomia determinate dai rispettivi Statuti speciali aventi valenza costituzionale. Peraltro, ai sensi del secondo comma del medesimo articolo 116 Cost. la Regione Alto- Adige è costituita dalle Province Autonome di Trento e Bolzano.

Nella fase transitoria e , sino all' adeguamento dei rispettivi Statuti speciali, l'articolo 10 della legge costituzionale n.3 del 2001 stabilì che si può estendere alle Regioni Speciali ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, quanto stabilito per le Regioni ordinarie, “per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”.

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione fa riferimento soltanto alle Regioni ordinarie e stabilisce che l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di Autonomia possono essere concesse con legge ordinaria rinforzata dello Stato. Si prevede infatti che la legge per la concessione dell'Autonomia differenziata debba essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base dell'intesa fra Stato e la Regione interessata. Tale negoziato con il Governo nazionale è promosso dalla Regione interessata, sentiti gli enti locali e nel rispetto dei principi dell'articolo 119 della Costituzione.

Pertanto l'eventuale concessione dell'Autonomia differenziata alle Regioni ordinarie può avvenire mediante una legge statale approvata con una procedura rinforzata. Tale autonomia non potrà essere abrogata mediante una legge ordinaria ma soltanto tramite una normativa statale rinforzata; le forme e le condizioni di autonomia concesse alla Regione ordinaria non potranno essere revocate unilateralmente né dallo Stato né dalla Regione interessata, tranne che la stessa legge di concessione dell'autonomia differenziata non disponga diversamente.

A differenza dell'autonomia riconosciuta negli Statuti speciali, l'autonomia ai sensi dell'articolo 116 – terzo comma è circoscritta agli ambiti della legislazione concorrente ed a limitate materie della legislazione esclusiva (organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali: articolo 117, secondo comma, lettere l),n) ed s) della Costituzione).

Chiarimenti sulle previsioni dell'articolo 116 – terzo comma della Costituzione

Appare opportuno cercare di illustrare alcune delle previsioni dell'articolo 116 – terzo comma anche per evidenziarne potenzialità e per allontanare preoccupazioni infondate:

- L'articolo 116, comma 3, della Costituzione, che consente di attribuire alle Regioni che ne facciano richiesta “ forme e condizioni particolari di autonomia”, si muove nell'ambito del sistema di autonomia ordinaria disegnato dal Titolo V, secondo la

revisione costituzionale del 2001 . Si può ben dire che mentre le Autonomie speciali, pur nelle loro diversità, costituiscono una deroga all'Autonomia ordinaria, la “clausola di asimmetria” prevista dall'articolo 116- 3 comma, rientra in un processo di più compiuta realizzazione dell'autonomia ordinaria prevista dalla Costituzione.

- L'asimmetria non costituisce, come sostiene Mangiameli, l'anticamera di una richiesta di secessione, che avrebbe solo fondamenti di fatto e privi di riscontro costituzionale. Infatti, l'autonomia differenziata rappresenta solo un modo previsto dalla Costituzione per un regionalismo più consapevole e responsabile con effetti emulativi fra le Regioni, da cui i cittadini hanno tutto da guadagnare.
- In teoria si può sostenere che tutte le Regioni ordinarie potrebbero chiedere l'applicazione della clausola di asimmetria perché quest'ultima sviluppa “elementi di forte identità regionale e di competizione territoriale”. I comportamenti “virtuosi” di alcune Regioni costituirebbero un forte stimolo per le Regioni più arretrate per migliorare la qualità dei servizi offerti. Tutto ciò permetterebbe allo Stato di disporre di parametri concreti per la politica perequativa da realizzare.
- La clausola di asimmetria dovrebbe realizzare una maggiore efficienza finanziaria non solo per il territorio regionale che la applica ma per l'intero sistema nazionale.
- E' bene ricordare comunque che in Italia esistono profonde differenze territoriali fra le diverse Regioni soprattutto per quanto concerne l'orografia delle diverse aree regionali, le distanze dai mercati internazionali, le infrastrutture (viarie, ferroviarie, aeree etc), i servizi sociali forniti ai cittadini etc. Il Costituente per sopperire a tutto ciò ha previsto l'articolo 120, comma 2, della Costituzione che sancisce che sia mantenuta “la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”. Quando le disuguaglianze del sistema regionale superassero determinati limiti è necessario l'intervento perequativo dello Stato.
- Le Regioni che dovessero godere di particolari forme di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono comunque obbligate a dare il proprio contributo solidale alle altre Regioni ed allo Stato. Le Regioni con maggiore capacità fiscale debbono accettare, ai sensi del dettato costituzionale, che una parte del loro gettito serva alla perequazione territoriale con le Regioni con minori risorse economiche.
In tal senso c'è da auspicare che il coordinamento della finanza pubblica non costituisca un limite da opporre alla Regione, bensì una politica attiva cui le Regioni possono partecipare, al fine di rendere più efficiente la perequazione territoriale.
- Appare evidente che l'autonomia differenziata, ai sensi dell'art.116 terzo comma della Costituzione, per esplicare i suoi effetti richiede una “forte” unità garantita dallo Stato.

E' proprio lo Stato centrale che deve sviluppare l'unitarietà del processo sia nei confronti degli organismi internazionali sia nei riguardi delle articolazioni territoriali.

- Le Regioni e più in generale le autonomie sono fondamentali per il processo di integrazione europea indispensabile per i processi di internazionalizzazione dell'economia.
- D'altronde lo Stato, in presenza di richieste di maggiore autonomia da parte delle Regioni ordinarie al fine di sviluppare una "sana" competizione fra le diverse aree territoriali, sarebbe costretto a migliorare i servizi offerti ai cittadini nell'ambito delle competenze statali.

Da una lettura attenta dell'articolo 116 terzo comma si può dedurre comunque che:

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

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

In tal senso l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione è ben diverso da quanto proposto dalla Lega Nord con la devolution (2001 e poi inserita nel 2005 nella riforma costituzionale fallita). Quest'ultima infatti prevedeva che le Regioni "attivassero unilateralmente" una competenza piena in tema di sanità, istruzione e polizia locale mentre in base all' articolo 116, terzo comma, vi è la necessità di un accordo fra lo Stato e la Regione interessata e di una legge statale rinforzata che recepisca tale accordo. In sostanza con l'attuale normativa costituzionale discende per la Regione una semplice aspettativa che si potrà concretizzare soltanto con una trattativa politica fra Regione interessata ed organi politici dello Stato.

Storia dei tentativi di applicazione dell'articolo 116 – terzo comma

La modifica del Titolo V, compreso l'articolo 116 -3° comma, fu approvata da una maggioranza di centro-sinistra a conclusione della XIII legislatura. Nella XIV legislatura subentrò una maggioranza di centro-destra e la Lega Nord assunse responsabilità nel Governo nazionale, mostrando meno interesse all'attuazione dell'articolo 116- terzo comma.

In quel periodo si svilupparono forti critiche nei confronti del Titolo V modificato ; con la legge La Loggia (131/2003) si cercarono di individuare "principi generali" da far valere nei confronti della potestà legislativa regionale concorrente. La Corte Costituzionale d'altronde continuò ad elaborare

una giurisprudenza costituzionale assai restrittiva nei confronti della competenza legislativa regionale.

Nel 2003 la Regione Toscana elaborò una proposta di delibera (n.1237) recante “autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici “per conseguire, seppure parzialmente, l’intesa prevista dal terzo comma dell’articolo 116. Tale procedura non ebbe alcun seguito.

La situazione si ribaltò quando nel corso della XV legislatura nazionale il centro-sinistra ritornò al Governo nazionale. Le Regioni Veneto e Lombardia, saldamente governate dal centro-destra, chiesero l’applicazione dell’articolo 116 - 3° comma.

In tal senso furono avanzate le seguenti iniziative dalle Regioni:

- Lombardia (2006/2007): Il Consiglio regionale nel 2007 adottò alcuni atti di indirizzo (una risoluzione del 3 Aprile 2007 ed una mozione del 10 Luglio 2007) con cui si impegnava la Giunta ad avviare un confronto con il Governo nazionale per pervenire ad un’intesa ai sensi dell’articolo 116- 3° comma su determinate materie. Tale procedura non ebbe alcun seguito.
- Veneto (2006/2007): La Giunta approvò un documento, successivamente integrato, con le proposte da avanzare al Governo nazionale per il raggiungimento di un’autonomia differenziata. Tale proposta nel Novembre 2007 fu sottoposta al confronto con gli enti locali e con le categorie interessate che espressero il loro assenso. Nel Dicembre 2007, a larghissima maggioranza, il Consiglio regionale approvò un documento contenente le materie su cui avviare le trattative con il Governo centrale ai sensi dell’articolo 116 - terzo comma della Costituzione. Anche tale procedura si arenò.
- Piemonte: (2008): Il Consiglio regionale adottò una deliberazione per l’attuazione dell’articolo 116 – terzo comma per il riconoscimento dell’autonomia differenziata della Regione Piemonte. Con tale documento si dava mandato al Presidente della Regione di negoziare con il Governo nazionale la concessione di particolari forme di autonomia nell’ambito di determinate materie e si impegnava la Giunta regionale ad assicurare forme e modalità di coinvolgimento degli enti locali. Il processo avviato dalla Regione Piemonte non ebbe alcun seguito.

Tali istanze furono abbandonate quando, in conseguenza dello scioglimento anticipato del Parlamento nel 2008, ritornò a governare la maggioranza di centro-destra, realizzando un riallineamento fra il Governo nazionale e le Giunte di Veneto e Lombardia.

In quegli anni si abbandonò la prospettiva dell’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, ed il dibattito nazionale si concentrò sul tentativo di applicare l’articolo 119 della Costituzione riformulato nel 2001. Fu approvata la legge sul federalismo fiscale (l. 42/2009) e negli anni immediatamente successivi furono esitati dopo ampio dibattito i decreti legislativi di attuazione.

Quando la crisi economica, iniziata negli Stati Uniti nel 2008, si trasferì in Europa il federalismo fiscale, compresi i numerosi decreti attuativi, rimasero inattuati ed iniziò un processo di “nuova centralizzazione” da parte dello Stato come conseguenza anche delle decisioni adottate in sede comunitaria. A partire dall’estate del 2011 - quando gli effetti della crisi economica internazionale si fecero sentire - le Regioni intuirono che dovevano “limitarsi” a difendere le competenze e le risorse

disponibili senza riprendere le tematiche dell'allargamento dell'autonomia delle Regioni ordinarie ai sensi dell'articolo 116 – terzo comma della Costituzione.

In quegli anni le Regioni, come peraltro i Comuni, subirono notevoli tagli con le finanziarie nazionali nei trasferimenti da parte del Governo nazionale; tutto ciò fu conseguenza della politica di austerità adottata a livello europeo mediante i patti di stabilità e dell'approvazione di numerose normative europee e nazionali che trasferirono nel Paese i vincoli accettati in sede comunitaria.

Mentre la proposta di riforma costituzionale Renzi – Boschi nel corso della XVII legislatura nazionale cercò di consolidare il “neo-centralismo” esistente, soltanto la Regione Veneto avanzò, nel marzo del 2016, una proposta della Giunta regionale per ottenere l'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116 – terzo comma Cost. Tale deliberazione fu successiva alla legge della medesima Regione Veneto n.15 del 2014, con cui si promuoveva il referendum regionale secondo l'articolo 116 della Costituzione; su quest'ultima normativa regionale si esprime la Corte Costituzionale con la sentenza n.118 del 2015.

L'autonomia regionale e la riforma costituzionale Renzi – Boschi

La proposta di riforma costituzionale Renzi – Boschi certamente partiva da un giudizio negativo sull'Autonomia regionale. Si sosteneva che una delle maggiori cause del “mancato funzionamento” del sistema politico italiano fosse da attribuire all’“eccessivo” potere legislativo concesso alle Regioni dalla riforma del Titolo V del 2001.

I proponenti delle modifiche costituzionali, pertanto - oltre ad abolire il bicameralismo perfetto sostituendo il Senato con una Camera delle Regioni con poteri limitati – intendevano ridurre la potestà legislativa delle Regioni ordinarie (che “tanta confusione” avrebbe generato nel sistema istituzionale italiano!) mediante “radicali” modifiche del Titolo V approvato nel 2001.

In base a tali premesse, la riforma costituzionale Renzi – Boschi si proponeva di abolire la potestà legislativa concorrente delle Regioni ordinarie (articolo 117- 3° comma) considerata fra le principali cause della confusione normativa.

Molte delle materie rientranti nella potestà concorrente sarebbero state ritrasferite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. A tutto ciò si aggiungeva che in altri ambiti normativi lo Stato avrebbe potuto dettare “norme generali e comuni” o “disposizioni di principio”, lasciando alla legislazione regionale gli interventi riguardanti i rispettivi territori sempre nel rispetto del quadro normativo nazionale.

La riforma Renzi – Boschi prevedeva altresì la “clausola di supremazia”: qualsiasi materia di competenza regionale sarebbe potuta rientrare nella competenza esclusiva statale” qualora lo richiedesse la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale”.

Se tutto ciò non bastasse il testo Boschi - Renzi reintroduceva altresì gli “interessi nazionali”, formalmente soppressi dalla riforma del Titolo V del 2001, anche se successivamente quest'ultimi erano stati “recuperati” da una consistente giurisprudenza costituzionale.

La riforma costituzionale Renzi – Boschi fu respinta dal referendum del 4 Dicembre 2016

I referendum e le richieste delle Regioni Emilia – Romagna, Lombardia e Veneto. Pre-accordi con il Governo Gentiloni.

Respinte le proposte di modifiche costituzionali del Titolo V contenute nel progetto Renzi – Boschi, il regionalismo italiano ha cercato nuove prospettive. Nel Marzo 2018 peraltro si sono svolte le elezioni politiche nazionali e pertanto l'autonomia differenziata ha subito un'accelerazione “almeno apparente” come conseguenza degli esiti della consultazione politica nazionale.

Nel periodo di transizione 2017-2018, con una “certa sorpresa”, si sono inserite le iniziative di alcune Regioni del Nord che hanno avviato le procedure per l'applicazione ai loro territori delle disposizioni dell'articolo 116, terzo comma, cioè dell'autonomia differenziata con la relativa “clausola di asimmetria”.

In particolare le Regioni Lombardia e Veneto hanno indetto dei referendum consultivi per ascoltare l'opinione delle popolazioni dei rispettivi territori regionali sull'opportunità di avviare il procedimento ex- articolo 116 – terzo comma mentre la Regione Emilia – Romagna ha direttamente avanzato delle proposte al Governo nazionale per la concessione dell'autonomia differenziata in determinate materie.

L'indizione dei referendum consultivi da parte delle Regioni Lombardia e Veneto ha destato alcune perplessità essendo questo tipo di consultazione non obbligatoria ai sensi dell'articolo 116- terzo comma Cost.

La Corte Costituzionale ne ha prevista l'ammissibilità, come una libera ed autonoma scelta della Regione, soprattutto con la sentenza n. 118 del 2015, riguardante il giudizio di costituzionalità delle leggi della Regione Veneto n.15/2014 (Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto) e n.16/2014 (Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto). Con tale sentenza è stata sancita l'illegittimità costituzionale di molte disposizioni della legge regionale n.15/2014 e la totale incostituzionalità della legge regionale n. 16/2014 (sostanzialmente dei sei quesiti risultanti dalle due leggi del Veneto, ne ha dichiarato ammissibile soltanto uno ritenendolo conforme alle previsioni dell'articolo 116- terzo comma della Costituzione).

Tenendo conto del ristretto tempo disponibile per la conclusione della legislatura nazionale, i referendum consultivi, effettuati dalle Regioni Lombardia e Veneto il 22 Ottobre 2017, sono apparsi a diversi commentatori strumenti di propaganda politica di due Governi regionali espressioni di maggioranze politiche differenti rispetto a quella nazionale.

In conseguenza dei referendum con cui i cittadini lombardi e veneti approvarono le richieste delle rispettive Regioni, le Regioni Lombardia e Veneto avanzarono delle proposte al Governo nazionale per avere trasferite, tramite le intese previste dall'articolo 116, terzo comma, numerose competenze nelle materie della potestà concorrente con l'assegnazione dei fondi relativi per il finanziamento integrale delle funzioni trasferite dallo Stato.

Addirittura la Regione Veneto predispose un disegno di legge per il trasferimento di tutte le materie della potestà concorrente previste dall'articolo 117, terzo comma.

L'Emilia Romagna non effettuò alcun referendum consultivo tuttavia, tramite risoluzioni dell'Assemblea legislativa, chiese al Presidente della Regione di avviare una trattativa con il Governo nazionale per realizzare l'intesa con cui si sarebbero dovuto trasferire alla Regione numerose competenze nell'ambito delle materie di potestà concorrente.

Nella “sorpresa generale” il 28 Febbraio 2018 il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega agli Affari Regionali e le Autonomie, in rappresentanza del Governo Gentiloni , sottoscrisse degli accordi preliminari propedeutici alle Intese previste dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione, rispettivamente con i Presidenti delle Regioni pro-tempore dell'Emilia – Romagna, della Lombardia e del Veneto.

Tali accordi preliminari destarono molte perplessità: furono realizzati pochi giorni prima dello svolgimento delle elezioni nazionali (4 Marzo 2018); mancavano di alcune previsioni generali necessarie per determinare i trasferimenti dei fondi alle Regioni(es: fabbisogni standard, Lep , Lea etc); soprattutto precostituivano un ‘adesione a-critica’ alle richieste delle tre Regioni che avrebbero condizionato i futuri Governi nazionali.

E’ opportuno ricordare che i pre-accordi individuavano soltanto dei principi; avrebbero richiesto successive trattative per formalizzare le Intese che si sarebbero dovute tradurre in legge ai sensi dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione. Trattavasi di normative programmatiche (peraltro soltanto in alcuni settori fra quelli indicati dalle Regioni) che richiedevano atti successivi per realizzare l'autonomia differenziata.

Tuttavia costituirono certamente un'apertura dello Stato alle richieste delle Regioni non “scontata” ed assolutamente “non obbligatoria”.

Gli sviluppi nel corso dell'attuale legislatura nazionale (XVIII) delle richieste di Autonomia differenziata e la fase delle pre-intese

Con l'avvento della nuova legislatura nazionale (XVIII) il processo di Autonomia differenziata, ai sensi dell'articolo 116- 3° comma, ha subito un' accelerazione data anche i risultati elettorali delle elezioni politiche del 4 Marzo 2018 ; la Lega riscosse un notevole successo confermato peraltro dalle più recenti consultazioni elettorali e dai sondaggi.

Si formò all'inizio della legislatura, dopo un lungo travaglio, il Governo Conte 1, composto dal Movimento Cinque Stelle e dalla Lega; il Ministero per gli Affari Regionali fu affidato all'esponente della Lega, EriKa Stefani.

La Ministra, fin dal suo insediamento, auspicò che al più presto si attuasse l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, iniziando dalla concessione dell'Autonomia differenziata alle tre Regioni che già l'avevano richiesta: Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

E’ opportuno notare che la situazione “cristallizzata nei pre-accordi” fu modificata. Si avanzarono nuove richieste di trasferimento di competenze da parte delle tre Regioni capofila

(Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) ed altre Regioni di diritto comune avviarono il percorso per la realizzazione della differenziazione.

I pre-accordi del Febbraio 2018 risultarono superati mentre peraltro la maggior parte delle Regioni italiane sembrò interessarsi al regionalismo differenziato.

Alla Lombardia, al Veneto ed all'Emilia Romagna si aggiunsero con richieste differenti altre Regioni.

Toscana, Piemonte, Marche ed Umbria avviarono il confronto con il Ministero per gli Affari Regionali e si mostrarono interessate a richiedere l'Autonomia differenziata; anche la Liguria ed il Lazio intendevano seguire l'esempio delle altre Regioni ordinarie. Altre 3 Regioni (Basilicata, Calabria e Puglia) avviarono le procedure parlamentari nell'ambito dei Consigli regionali in modo da avviare le procedure ex articolo 116, terzo comma, della Costituzione. E' legittimo chiedersi che cosa stia succedendo in ambito regionale. Non è chiaro se le Regioni, dopo il fallimento della riforma costituzionale Renzi- Boschi, intendano in questo modo superare i limiti dei testi costituzionali del 1948 e del 2001 oppure vogliano contribuire attraverso l'autonomia differenziata ad una riscrittura delle competenze fra Stato e Regioni. La maggior parte delle Regioni hanno dato l'impressione di attendere lo sviluppo della trattativa fra lo Stato e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto prima di impegnarsi in un serrato confronto con il Governo nazionale.

L'Emilia- Romagna in fase di trattativa con il Governo Conte I modificò quanto formulato in sede di pre-accordi, aggiungendo la richiesta di altre competenze rientranti nelle aree strategiche in precedenza individuate. Ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, l'Emilia Romagna tuttavia proponeva al Governo un disegno di legge che avrebbe dovuto recepire l'intesa raggiunta fra lo Stato e la Regione.

Anche la Lombardia riprese quanto convenuto nel pre- accordo con il Governo Gentiloni ma presentò un nuovo elaborato per aree tematiche in cui raggruppava tutte le materie e le funzioni di cui chiedeva il trasferimento. Comunque i rappresentanti della Lombardia fecero sapere in sede di trattative che intendevano trasformare le competenze richieste da concorrenti in esclusive.

Il Veneto modificò radicalmente i pre-accordi siglati con il Governo Gentiloni. Addirittura la Regione Veneto presentò un testo legislativo di delegazione per accelerare i tempi per la concessione dell'Autonomia differenziata, ribaltando le previsioni dell'articolo 116- terzo comma della Costituzione. Il Veneto con questo disegno di legge intendeva ribadire che l'iniziativa legislativa spettasse alla Regione titolare dell'indirizzo politico, contrariamente a

quanto previsto nei pre-accordi del 2018 in cui il Governo nazionale sarebbe stato il promotore del testo legislativo con cui si recepiva l'intesa fra lo Stato e la Regione.

Tale cambiamento di impostazione era conseguenziale con i risultati delle elezioni nazionali del Marzo 2018; soprattutto secondo la Regione Veneto, le conclusioni della consultazione elettorale esigevano una “nuova prospettiva” per l'Autonomia differenziata.

Il Veneto avrebbe voluto ottenere il trasferimento di tutte le competenze della legislazione concorrente ex-articolo 117 della Costituzione (23 materie!) con le relative funzioni amministrative e le corrispondenti risorse per realizzare “un'organicità nei trasferimenti”. Il modello perseguito dalla Regione Veneto era quello delle Regioni Speciali ben diverso da quello prospettato dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Anche le Regioni Toscana, Marche ed Umbria, Piemonte, Liguria, e qualche Regione meridionale (es: Campania) avanzarono proposte in tema di Autonomia differenziata che tuttavia non superarono la fase della trattativa preliminare con il Governo nazionale non avendo, fra l'altro, realizzato i pre-accordi con lo Stato a differenza delle Regioni EmiliaRomagna, Lombardia e Veneto. Le tre Regioni richiedenti furono privilegiate nel rapporto con la Ministra per gli affari regionali, Stefani.

Si tennero molte riunioni fra il Governo nazionale ed i rappresentanti delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna. Ciò permise alla Ministra Stefani di presentare al Consiglio dei Ministri del 15 Febbraio 2019 delle bozze di accordo per il raggiungimento delle intese fra lo Stato e le tre Regioni richiedenti. Furono definite delle pre-intese ma tali documenti non ottennero mai l'approvazione neanche del Consiglio dei Ministri per le notevoli contestazioni politiche e tecniche.

Le pre-intese intendevano regolare fra l'altro le materie da trasferire, le Commissioni paritetiche Stato-Regione che avrebbero dovuto programmare i trasferimenti, le modalità per procedere a tali trasferimenti, la relativa assegnazione delle risorse finanziarie alle Regioni e gli strumenti per realizzare investimenti nei territori della Lombardia, del Veneto e dell'Emilia Romagna .

Esclusa la soddisfazione dei rappresentanti istituzionali delle tre Regioni e di qualche Partito politico (esempio Lega), furono sollevate molte obiezioni di metodo e di merito sui testi predisposti dal Governo nazionale.

Per quanto concerne il metodo le altre Regioni protestarono per non essere state coinvolte nella trattativa nazionale ma soprattutto diverse forze politiche e numerosi studiosi espressero forti perplessità sui contenuti.

Fu espressa la preoccupazione che con le Intese fossero ridimensionati principi essenziali dello Stato italiano soprattutto quello dell'Unità e dell'indivisibilità sanciti dall'articolo 5 della Costituzione unitamente alla solidarietà ed alla perequazione fra le Regioni ed i cittadini delle diverse aree del Paese, elementi cardine del nostro tessuto costituzionale.

Numerosi esperti sostennero che le pre-Intese “nascessero” da un presupposto economico errato o almeno discutibile: il residuo fiscale. Si intende per residuo fiscale la “differenza tra l'ammontare di risorse (sotto forme di imposte pagate dai cittadini) che lo Stato riceve dai territori e l'entità della spesa pubblica che lo stesso eroga (sotto forma di servizi) a favore dei cittadini degli stessi territori” (Giannola- Stornaiuolo).

I rappresentanti dell'Emilia – Romagna, della Lombardia e del Veneto e le rispettive popolazioni espressero l'avviso di disporre di residui fiscali negativi (cioè i residenti di queste Regioni pagherebbero più tasse di quanto ricevono come servizi) e pertanto con l'Autonomia differenziata le Regioni proponenti avrebbero voluto “correggere” tale squilibrio.

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

Infine nel calcolo dell'ipotetico residuo fiscale bisognerebbe inserire quanto trasferito dallo Stato nei diversi ambiti regionali sotto forma di interessi sui titoli del debito pubblico posseduti dai soggetti residenti in ciascuna Regione. Recenti studi sostengono che i cittadini meridionali addirittura ricevono in media trasferimenti pubblici ben al di sotto di quelli del Centro – Nord.

Mentre si svolgeva questo confronto politico-tecnico si è aperta la crisi del Governo Conte I; la maggioranza composta dal Movimento Cinque Stelle e dalla Lega si è dissolta. Come è ben noto è nata una nuova maggioranza parlamentare (Cinque Stelle, Pd e Leu ed in seguito Italia Viva) a sostegno del Governo Conte II.

Alcuni limiti normativi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione : premesse del disegno di legge Boccia

Appare opportuno procedere a qualche ulteriore riflessione sull' articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Questa disposizione costituzionale fu approvata, come l'intera modifica del Titolo V del 2001, in un clima "confuso" ed a maggioranza dalle forze politiche di centro-sinistra nel tentativo di arginare le richieste autonomistiche della Lega Nord considerata in grande ascesa dalle previsioni elettorali (i partiti di centro-sinistra comunque furono "egualmente sconfitti" alle successive elezioni politiche!).

L'articolo 116, terzo comma, riflette questa fase "convulsa" ed evidenzia alcune carenze normative e conseguenzialmente difficoltà interpretative

"Sul piano costituzionale apre ad una parziale (e limitata ad alcune materie) attenuazione della rigidità del regime delle competenze delle Regioni stabilite in Costituzione poiché consente al combinato disposto dell'intesa e della legge ordinaria (da approvarsi con la maggioranza assoluta) di derogare all'uniformità delle regole costituzionali relative ai poteri legislativi (ma non solo) delle Regioni a Statuto ordinario" (Violini- L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex- articolo 116, terzo comma, Costituzione italiana- Rivista dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti- Novembre 2018).

Tutto ciò genererebbe - prosegue la Violini - "una sorta di doppio regime delle competenze, uno ordinario e stabile, garantito costituzionalmente, ed uno incrementale ma lasciato, almeno in parte, alla volontà politica di Stato e Regioni".

La situazione diventerebbe ancora più "caotica" qualora la maggior parte delle Regioni (come sta accadendo in quest'ultimo periodo), richiedessero l'autonomia differenziata. E' chiaro che vi sarebbe il serio rischio di presentare un Paese "arlecchino" almeno in tema di competenze legislative regionali con una sostanziale "alterazione" dell'unità giuridica dell'Italia.

L'articolo 116, terzo comma, d'altronde non ha previsto una normativa d'attuazione di carattere generale che indicasse una linea valida per tutte le Regioni ordinarie in tema di autonomia differenziata. Tutto è affidato alla volontà politica dello Stato e delle diverse Regioni nell'applicazione della normativa costituzionale.

Per qualche studioso (Morrone-Il regionalismo differenziato, Commento all'articolo 116, terzo comma della Costituzione, in Federalismo Fiscale 1/2007) la mancanza di una "legge di attuazione", impedirebbe la realizzazione dei meccanismi dell'articolo 116, terzo comma, trattandosi, a giudizio dell'autore, di una norma costituzionale non auto-applicativa.

Secondo qualche altro costituzionalista (Cecchetti- La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti in Osservatorio sulle fonti, 2011) l'articolo 116, terzo comma della Costituzione ha un "carattere politico" e pertanto la sua applicazione è affidata alle scelte necessariamente informali del Governo e delle Regioni per pervenire ad un'intesa.

L'articolo 116, terzo comma, prevede una formulazione abbastanza generica "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" possono essere concesse alle Regioni a Statuto ordinario. Tale genericità normativa ha permesso alle diverse Regioni di presentarsi al Governo nazionale con proposte abbastanza differenziate sia per quanto concerne il numero sia per quanto riguarda il contenuto delle competenze di cui si richiede il trasferimento.

La questione che rimane maggiormente "insoluta" (articolo 116, terzo comma, della Costituzione) appare comunque quella delle modalità di approvazione del disegno di legge di approvazione delle intese e dei ruoli che debbono avere in tale fase il Parlamento, il Governo e le Regioni. Su tali premesse si inserisce il testo legislativo del Ministro Boccia che dovrebbe essere presentato al Consiglio dei Ministri del Governo Conte II.

Il disegno di legge Boccia: possibili obiettivi

In presenza di una situazione "bloccata", come quella in cui si era trovato il Governo Conte I ed in particolare la Ministra Stefani, nell'ambito delle trattative tra Governo nazionale e Regioni Emilia – Romagna, Lombardia e Veneto, il neo – Ministro per gli Affari regionali Boccia del Governo Conte II sta tentando di predisporre un disegno di legge che preveda disposizioni generali per l'attuazione dell'Autonomia differenziata.

Il nuovo Governo (peraltro con una maggioranza politica abbastanza differente dal precedente) sta cercando di "ribaltare" l'impostazione della precedente compagine governativa. Nella indeterminatezza della normativa costituzionale, la Ministra Stefani si era affidata ad un rapporto diretto con le Regioni nel "solco" dei pre-accordi conclusi dal Governo Gentiloni con le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto.

Il Governo Conte II e, per esso il Ministro Boccia, ritengono preliminare per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione l'approvazione di una normativa nazionale che costituisca il quadro di riferimento per tutte le Regioni e permetta l'eventuale realizzazione dell'autonomia differenziata nell'ambito di principi comuni validi per la totalità delle Regioni di diritto comune.

Il Ministro Boccia in una recente audizione parlamentare (Commissione parlamentare per gli affari regionali: 12 Febbraio 2020) ha sostenuto che il Governo Conte II è disposto a firmare le Intese ai sensi dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione se la controparte, la Regione, adotta l'intesa nell'ambito di un "perimetro condiviso". Il "perimetro" non sarebbe tracciato in maniera discrezionale dal Governo ma da alcuni articoli della Costituzione che sanciscono il "perimetro stesso". Partendo da tali considerazioni, tutte le Regioni di diritto comune hanno partecipato al tavolo negoziale preliminare promosso dal Ministro Boccia.

Ciascuna Regione liberamente può decidere se realizzare al suo interno l'autonomia differenziata e secondo quali modalità ma in ogni caso la clausola di asimmetria si può attuare nell'ambito del "perimetro condiviso".

A giudizio del nuovo esecutivo nazionale solo in questo modo si potrà evitare di realizzare un'Autonomia regionale "a macchia di leopardo" con competenze differenti fra le varie Regioni e con il rischio di rendere il Paese ingovernabile.

La nuova normativa nazionale attuativa dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione dovrebbe perseguire le seguenti finalità:

- Privilegiare gli obiettivi di autonomia e di decentramento delle diverse Regioni;
- Assicurare la rimozione degli squilibri economici e sociali fra i diversi territori al fine di garantire l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, obiettivo principale della Costituzione.

Nel favorire le esigenze di differenziazione, espresse soprattutto da alcune Regioni, il nuovo testo legislativo, oltre a sviluppare i principi di sussidiarietà e di adeguatezza presenti nella Costituzione, avrebbe il compito di permettere la realizzazione dei meccanismi solidaristici indicati dal testo costituzionale.

Il disegno di legge Boccia intenderebbe indicare degli obiettivi e delle regole cui lo Stato dovrebbe attenersi nell'elaborazione delle diverse intese con le Regioni interessate. Le richieste di Autonomia differenziata non dovrebbero "incrinare" l'unitarietà del sistema regionale italiano sia dal punto di vista giuridico che per quanto concerne i vincoli di finanza pubblica recepiti dal Costituente soprattutto con le recenti modifiche all'articolo 119 della Costituzione.

L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione presuppone l'esistenza di parametri economici (LEP, Obiettivi di servizio, fabbisogni standard) fissati a livello nazionale che permettano di fornire i servizi essenziali in modo uniforme su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, lettera m, della Costituzione.

Pertanto per la realizzazione dell'Autonomia differenziata è essenziale:

- Dotare le diverse Regioni delle risorse necessarie per l'effettivo esercizio dell'autonomia;
- Individuare al contempo dei meccanismi perequativi che permettano di superare le attuali differenze regionali anche al fine di fornire i servizi essenziali previsti dalla Costituzione (articolo 117 lettera m) e di superare gli squilibri infrastrutturali fra le diverse aree del Paese (Regioni settentrionali e meridionali) ed anche all'interno delle singole Regioni (il testo intenderebbe intervenire anche in favore delle aree interne e delle aree di montagna anche del centro-nord).

Soltanto in base a queste modalità si potrebbe realizzare uno dei principi fondamentali della legge sul federalismo fiscale (l. 42/2009): il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni non avverrebbe più in base alla spesa storica ma secondo i Lep ed i fabbisogni standard fissati a livello nazionale che dovranno essere estesi a tutte le Regioni.

Nell'esaminare le diverse norme del testo legislativo è bene ricordare che trattasi di un disegno di legge provvisorio che sta per essere sottoposto al continuo confronto con le Regioni e con le strutture giuridiche dei diversi Ministeri (in primo luogo quello dell'Economia) e della Presidenza del Consiglio; solo successivamente il disegno di legge sarà portato al Consiglio dei Ministri per l'approvazione definitiva.

Si dà notizia brevemente degli articoli provvisori della bozza. E' bene ricordare che trattasi di testi assolutamente in discussione sia per quanto riguarda la suddivisione e la numerazione sia per quanto attiene i contenuti.

Articolo 1 del disegno di legge provvisorio del Ministro Boccia

(Obiettivi e previsioni per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni di autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione)

Secondo il Ministro Boccia (audizione del 12 Febbraio 2020 presso la Commissione parlamentare per gli affari regionali) con l'articolo 1 si intenderebbe dare attuazione all'articolo 116 terzo comma in connessione con gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

Articolato

Lo Stato, quando sottoscrive le Intese con le Regioni, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, prevedendo forme e condizioni particolari di autonomia, deve conformarsi a determinati obiettivi e previsioni per assicurare su tutto il territorio i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione o gli obiettivi di servizio:

- Coerenza del processo di attribuzione differenziata delle materie con i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione, o con gli obiettivi di servizio, di cui al Decreto legislativo 6 Maggio 2011, n. 68.
- Finanziamento delle funzioni attribuite a seguito di intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in termini di compartecipazione al gettito erariale maturato nel territorio regionale con l'obiettivo del superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica (articolo 17 della legge 31 Dicembre 2009, n. 196, in coerenza con i principi ed i criteri direttivi di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m, della legge 5 Maggio 2009, n.42). Tale superamento avviene in favore del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione.
- Per le materie oggetto di attribuzione differenziata, proposte dalla Regione, sentiti gli enti locali, si rispettano i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, previsti dall'articolo 118 della Costituzione, oltre al principio solidaristico di cui agli articoli 3 e 5 della Costituzione. Al conferimento delle funzioni si procede tenuto conto delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.
- Per procedere al trasferimento alle Regioni delle materie rientranti nelle previsioni dell'articolo 117, secondo comma, lettera m, (servizi essenziali) è necessario attendere l'approvazione dei Decreti dei Lep, degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni standard.

- Tali normative dovrebbero essere approvate entro 12 mesi. Nella nuova formulazione del disegno di legge si prevede che l'attribuzione ed il trasferimento delle funzioni concernenti le materie rientranti nei livelli essenziali delle prestazioni avverrà solo dopo la definizione dei decreti che determinano i livelli essenziali ai sensi del successivo articolo 2.
- Nella precedente stesura si stabiliva che le funzioni dei servizi essenziali (articolo 117 secondo comma lettera m) sarebbero state trasferite alle Regioni in base alla spesa storica qualora entro 12 mesi non fossero stati adottati i Decreti per la fissazione dei livelli essenziali.
- A giudizio del Ministro con il nuovo testo i Ministeri saranno maggiormente sollecitati a fornire i dati per la determinazione dei Lep. Nell'audizione richiamata il Ministro Boccia aggiungeva che il ritardo nella redazione dei Lep è principalmente da attribuire allo Stato centrale: in particolare ai Ministeri che avrebbero dovuto fornire gli elementi per l'elaborazione dei livelli essenziali. Con la nuova normativa si attende che i Ministeri si attivino perché altrimenti dopo 12 mesi si dovrebbe procedere alla nomina di un Commissario. Il Ministro per gli affari regionali ha ipotizzato che, qualora i Ministeri non daranno i dati per la redazione dei Lep, addirittura si potrebbe procedere al taglio lineare degli stanziamenti dei Ministeri inadempienti.
- Per le materie non rientranti nelle previsioni dell'articolo 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione si realizza il trasferimento delle competenze con l'entrata in vigore della legge statale che approva l'Intesa fra lo Stato e la Regione.

Per una serie di competenze amministrative, come ha sostenuto il Ministro nell'audizione cui si faceva riferimento, (es: in tema di promozione e di internazionalizzazione dell'attività industriale sul territorio, di Camere di Commercio), a differenza di quanto avviene attualmente, soprattutto per quanto concerne le autorizzazioni, l'atto amministrativo è opportuno che sia adottato dalla Regione e lo Stato si limiti a controllare se l'ente regionale abbia rispettato le norme vigenti. Qualora la Regione non si fosse attenuta alle normative esistenti, il Governo centrale può comminare le sanzioni opportune.

Una situazione analoga si riscontra nella gestione dei bandi per opere pubbliche, per gare etc. A giudizio del Ministro Boccia i Ministeri è opportuno che si occupino soltanto degli indirizzi (in difformità dalla situazione attuale) mentre la gestione dei bandi medesimi andrebbe affidata alle Regioni ed ai Comuni.

- In base al coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 119, secondo comma, della Costituzione, lo Stato può stabilire, con disposizioni ordinarie, a carico delle Regioni più ricche, in relazione agli andamenti del ciclo economico e dei conti pubblici, misure transitorie a carico della Regione, a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica, previa contestuale adozione di analoghe misure per le altre Regioni a Statuto ordinario.
- Le norme statali vigenti nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia. In allegato all'intesa sono indicate le disposizioni statali che cessano di avere efficacia con l'entrata in vigore delle norme oggetto della nuova disciplina legislativa regionale.
- Il Governo, entro tre mesi dall'approvazione della presente legge, presenta alle Camere un disegno di legge di determinazione, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dei principi fondamentali per le materie di legislazione concorrente, ai fini di stabilire i limiti della potestà legislativa delle Regioni a tutela dell'unità dell'ordinamento giuridico nazionale.

Articolo 2

(Modalità per l'approvazione dell'Intesa)

- Lo schema d'intesa preliminare è sottoposto preventivamente all'approvazione del Consiglio dei Ministri.
- Il Presidente del Consiglio o il Ministro per le Autonomie, dopo l'approvazione del Consiglio dei Ministri, possono sottoscrivere lo Schema di Intesa preliminare con il Presidente della Regione interessata.
- Lo schema di intesa preliminare è trasmesso alle Camere entro 10 giorni dalla sottoscrizione per le conseguenti deliberazioni parlamentari. Le competenti Commissioni parlamentari esaminano la bozza di Intesa entro 60 giorni dalla trasmissione.

Le deliberazioni parlamentari sono inviate al Governo ed alla Regione per le rispettive valutazioni, ai fini della determinazione del testo definitivo dell'intesa. Decorso inutilmente il termine, si può procedere comunque alla sottoscrizione dell'intesa.

- Il Consiglio dei Ministri, esaminate le deliberazioni parlamentari e le valutazioni della

Regione, autorizza il Presidente del Consiglio o un suo delegato a stipulare l'intesa con il Presidente della Regione ed, entro quindici giorni dalla sottoscrizione, delibera la presentazione alle Camere del disegno di legge di approvazione dell'intesa.

- Lo Stato e la Regione sottopongono a verifica l'Intesa almeno entro il decimo anno dall'entrata in vigore della legge che determina condizioni particolari di autonomia oppure in un termine più breve fissato dall'Intesa stessa. Comunque si procede alla revisione ogniqualvolta vengono modificati o aggiornati i livelli essenziali delle prestazioni. Lo Stato e la Regione possono comunque assumere in qualsiasi momento l'iniziativa per la revisione dell'Intesa da definire ai sensi della presente normativa

Articolo 3 del disegno di legge Boccia provvisorio

(Livelli essenziali delle prestazioni)

- I livelli essenziali delle prestazioni, laddove non già definiti, o, nei casi in cui tali livelli non sono definibili, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni standard, nonché le relative metodologie di determinazione, sono individuati entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.
- Sono individuati con uno o più Decreti del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e con il Ministro per l'economia.
- Gli schemi di decreto sono corredati dalla relazione tecnica e sono adottati previa intesa in sede di Conferenza Stato – Regioni.
- Gli schemi di decreto sono trasmessi alle Camere, ai fini dell'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, della Commissione parlamentare per le questioni regionali e da parte delle Commissioni parlamentari competenti.
- Qualora il Ministro competente per materia non abbia trasmesso la proposta entro il termine di 12 mesi (termine di cui al primo periodo), il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli Affari regionali e per le Autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nomina con proprio decreto un Commissario.

Articolo 4 (Perequazione infrastrutturale del Disegno di legge Boccia provvisorio)

- Le risorse dedicate alle infrastrutture devono tener conto dell'obiettivo di assicurare su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione i livelli delle prestazioni o gli obiettivi di servizio relativi alla perequazione infrastrutturale.
- Per assicurare il recupero del deficit infrastrutturale delle diverse aree geografiche del territorio nazionale, anche infra-regionali, nelle materie oggetto di attribuzione, è destinata una quota del Fondo di cui all'articolo 1, comma 14, della legge 27 Dicembre 2019, n.160.
.
- Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministero dello sviluppo economico, entro il 31 Dicembre 2020, trasmettono al Presidente del Consiglio, la ricognizione della dotazione infrastrutturale con riferimento alle
reti stradali, autostradali, ferroviarie e di comunicazione, nonché alle strutture portuali ed aeroportuali.
- Entro un anno dalla ricognizione, con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta dei Ministeri competenti, di concerto con il Ministro per gli Affari regionali e con il Ministro dell'economia, previa intesa con la Conferenza Stato – Regioni, sono stabiliti gli standard di riferimento per la perequazione infrastrutturale, tenuto conto della ricognizione prevista in precedenza.
- La ricognizione è aggiornata con cadenza almeno quinquennale ed, a seguito dell'aggiornamento, sono rivisti, con le medesime procedure, gli standard di riferimento.
- Il Fondo perequativo di cui in precedenza è ripartito fra i Ministeri competenti, anche in riferimento agli stanziamenti pluriennali del Fondo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.
- Il riparto fra Ministeri e gli interventi da finanziare sono individuati, su proposta dei Ministri competenti di concerto con il Ministro per gli affari regionali e con il Ministro per l'economia, previa intesa con la Conferenza Unificata Stato – Regioni.
- Il monitoraggio della realizzazione degli interventi finanziari di cui in precedenza è effettuato dai Ministeri competenti.

Considerazioni sul testo dell'articolo 4 provvisorio del disegno di legge Boccia

Come ha sostenuto il Ministro Boccia nell'audizione del 12 Febbraio 2020 presso la Commissione per gli affari regionali l'articolo 4 sancisce il principio che l'articolo 116 terzo comma della Costituzione non si può attuare senza l'applicazione contemporanea dell'articolo 119 della Costituzione sulla perequazione infrastrutturale.

1. E' considerato un testo molto importante soprattutto per fare accettare l'Autonomia differenziata alle Regioni più in difficoltà ed in particolare alle Regioni meridionali.
2. Il testo dovrebbe riguardare comunque anche i territori arretrati di tutte le Regioni anche quelle ricche. In particolare le aree interne e le aree di montagna non solo del Mezzogiorno.
3. E' opportuno ricordare che il 53 per cento del nostro territorio è considerato di montagna ed in questo territorio vivono circa 9 milioni di italiani (es. Arco alpino, Appennino settentrionale, centrale e meridionale, le aree di montagna della Sicilia e della Sardegna) a cui si aggiungono circa 11 milioni di residenti nelle aree interne.
4. Questa notevole quantità di cittadini ha bisogno di interventi infrastrutturali essendo attualmente il livello delle loro infrastrutture decisamente più basso di quello delle aree metropolitane o delle aree più sviluppate del Paese.
5. Lo Stato intenderebbe riappropriarsi del ruolo previsto dall'articolo 119 quinto comma della Costituzione (risorse aggiuntive ed interventi speciali per le aree in difficoltà). Lo Stato svolgerebbe la funzione di coordinamento che la Costituzione gli attribuisce ma che non risultava con chiarezza nelle bozze delle pre-intese.
6. Il Fondo nella previsione governativa dovrebbe avere a regime uno stanziamento annuale consistente che può essere incrementato nel corso dell'iter parlamentare.
7. Il Ministro Boccia ha chiarito che con il Fondo in esame si intende predisporre un meccanismo automatico, riducendo la discrezionalità sui Fondi pluriennali di investimento da parte dei singoli Ministeri che li gestiscono .
8. Attualmente ciascuna struttura ministeriale ha una gestione autonoma secondo le rispettive finalità dei Fondi pluriennali di rispettiva competenza (Es: Presidenza del Consiglio, Mef, Mise, Mit); soltanto una quota residua di tali Fondi alimenta il Fondo di perequazione infrastrutturale.
9. Con il disegno di legge Boccia gli stanziamenti per il Fondo di perequazione infrastrutturale diventerebbero automatici e non dipenderebbero dalla discrezionalità di ciascun Ministero.

Tutto ciò ovviamente produrrebbe un incremento degli stanziamenti da destinare al superamento delle differenze infrastrutturali fra i diversi territori.

Trattasi di un testo legislativo assolutamente provvisorio (è aggiornato all'inizio di Febbraio 2020)

Le norme sono oggetto di ampio confronto e di possibili modifiche prima dell'approvazione del testo definitivo da parte del Consiglio dei Ministri.

L'esame del testo legislativo di approvazione delle Intese da parte delle Camere

Comunque non si può non riconoscere che le modalità di approvazione dei disegni di legge concernenti le Intese ed i rispettivi ruoli del Parlamento, del Governo e delle Regioni nella fase di redazione dei testi legislativi non sono chiare.

Su tali tematiche si arenarono le trattative in fase di pre-intese né sembra indicare una soluzione il disegno di legge Boccia in quanto delega l'intera tematica al Parlamento in base ai rispettivi Regolamenti parlamentari.

Nella fase del primo Governo Conte si scontrarono due orientamenti politici. Il primo rappresentato dalla Lega e dai Governatori delle Regioni interessate (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) che sostennero che l'accordo sulle singole intese si sarebbe dovuto realizzare fra il Governo ed i rappresentanti di ciascuna Regione mentre al Parlamento sarebbe rimasto esclusivamente il compito di approvarle o respingerle a maggioranza assoluta senza emendamenti.

Altre forze politiche espressero la convinzione che il Parlamento dovesse essere consultato preventivamente sulla bozza di pre-intesa elaborata fra il Governo e la singola Regione; soltanto in una fase successiva si sarebbe potuto elaborare il testo definitivo dell'Intesa fra Governo e Regioni interessate. L'Intesa così elaborata sarebbe stata inserita nel disegno di legge di ratifica delle intese da far esaminare al Parlamento e da approvare a maggioranza assoluta.

L'articolo 116, terzo comma, ancora una volta, "lascia ampi margini di incertezza". In tal senso recita: "La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

D'altronde il Parlamento è la sede in cui si compongono gli interessi delle diverse aree del Paese. Si sostiene "Mentre il Governo è attore della differenziazione regionale come voce dell'interesse

nazionale unitariamente inteso, il Parlamento è chiamato in causa in quanto portatore dell'interesse nazionale nelle sue diverse articolazioni, politiche e territoriali. In fondo... sono proprio le Camere il luogo in cui gli interessi delle altre Regioni (diverse da quella con cui si è conclusa l'intesa) possono far sentire le loro ragioni, concordanti o discordanti rispetto alla differenziazione concretamente prevista in una data intesa. Proprio in virtù della sua natura di luogo della pluralità, il Parlamento è il miglior garante dell'equilibrio fra unità ed autonomia imposto dall'articolo 5 della Costituzione: un equilibrio in cui...la differenziazione regionale deve trovare il suo posto". (M. Olivetti: Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare. Federalismi.it. Marzo 2019)

Dalla normativa costituzionale risulta che:

- è necessaria un'Intesa fra lo Stato e ciascuna Regione interessata
- la legge di recepimento deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascun ramo del Parlamento.

Tuttavia l'articolo 116, terzo comma, non chiarisce se l'Intesa fra lo Stato e la singola Regione sia emendabile dal parte del Parlamento o in fase preventiva oppure nel corso dell'esame del disegno di legge di recepimento.

Anche la dottrina costituzionale è divisa tanto che Dickmann (Federalismi.it- Marzo 2019) ha ipotizzato che esistano tre schemi procedurali di applicazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione:

- Nell'approvazione della legge rinforzata il Parlamento sarebbe limitato: potrebbe semplicemente "prendere atto" dell'intesa fra Governo e Regione approvandola o meno. "L'intesa pertanto dovrebbe essere annessa al progetto di legge come allegato inemendabile in quanto da essa discenderebbe l'attribuzione di forme differenziate di autonomia" (Dickmann, *op.cit.*)
- Altra ipotesi sarebbe quella secondo cui l'esame del disegno di legge sarebbe preceduto da una trattazione preliminare da parte di ciascuna Camera delle bozze delle intese fra lo Stato e le Regioni interessate. Ogni Camera approvarebbe degli atti di indirizzo da inviare al Governo, evidenziando le eventuali modifiche da apportare alle bozze delle intese. Il Governo "potrebbe" accettare le indicazioni delle Camere e rinegoziare con le Regioni le intese. A conclusione di questo processo il Governo presenterebbe il disegno di legge per l'approvazione della legge rinforzata, allegando il testo dell'intesa modificato secondo gli indirizzi parlamentari.

Anche in questa ipotesi dall'intesa discenderebbe l'attribuzione di forme differenziate di autonomia alla singola Regione.

La legge rinforzata sia nell'ipotesi in esame che in quella precedente sarebbe una legge di carattere formale.

- Ultima tesi: “La legge rinforzata potrebbe incidere sul testo dell'intesa in quanto sarebbe legge non solo formale ma “legge di attribuzione”, di condizioni differenziate di autonomia. In sintesi la fonte dell'attribuzione sarebbe la legge e non l'intesa” (Dickmann, *op.cit.*). E' evidente che in questo caso il ruolo del Parlamento sarebbe assai più vasto. A giudizio di Dickmann sarebbe quest'ultima l'unica ipotesi “confacente” con il disposto costituzionale dell'articolo 116, terzo comma, perché si procederebbe a modifiche costituzionali delle competenze legislative (previste dall'articolo 117 della Costituzione) delle Regioni che soltanto una legge “rinforzata” potrebbe eccezionalmente prevedere riportando in ogni articolo le intese raggiunte fra Governo e Regione. L'Intesa, infatti, a giudizio dell'autore citato, non può essere considerata una fonte del diritto e pertanto non può attribuire forme differenziate di autonomia.

Al di là del dibattito fra legge formale e legge sostanziale, la previsione dell'articolo 116 terzo comma esclude che si possa ricorrere ad una legge delega come aveva auspicato la Regione Veneto presentando un disegno di legge di delegazione. “L'obiettivo del legislatore costituzionale del 2001 è stato quello di affidare al Parlamento, con voto “rinforzato” la decisione di incremento dell'Autonomia che costituisce un'eccezione ai principi generali fissati dall'articolo 117 della Costituzione... Si tratta quindi di una tipica “materia costituzionale” che presuppone una riserva d'Assemblea, ex- articolo 72 comma 4 della Costituzione, ulteriormente rafforzata dalla maggioranza richiesta per la sua approvazione. Per questo motivo si parla di legge atipica e rinforzata, proprio perché somma in sé varie particolarità: la materia costituzionale su cui va ad incidere, alterando le normali norme sulla competenza legislativa delle Regioni, la riserva d'Assemblea conseguente, ulteriormente rafforzata dalla maggioranza richiesta” (Catelani - Nuove richieste di autonomia differenziata ex articolo 116, terzo comma, della Costituzione: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti- Osservatorio sulle fonti. 2/2018).

Nonostante queste premesse teoriche, alcuni autorevoli studiosi (es: Mangiameli) ritengono che le intese fra ciascuna delle singole Regioni e lo Stato siano di esclusiva competenza del

Governo nazionale mentre al Parlamento spetterebbe solamente, a maggioranza assoluta dei componenti, approvarle o respingerle – a similitudine di quanto avviene per le intese fra lo Stato e le confessioni religiose ex-articolo 8 della Costituzione – senza alcuna possibilità di emendarle.

Tale interpretazione “piuttosto rigida” della normativa costituzionale è stata recentemente contestata perché renderebbe “riduttivo” il ruolo del Parlamento.

Molti rappresentanti politici e commentatori auspicano che il Governo e le singole Regioni predispongano pre-intese da inviare per un esame preventivo alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, alla Commissione parlamentare per il federalismo fiscale ed alle Commissioni competenti (si tratterebbe di un procedimento simile a quello utilizzato dal Parlamento per l’approvazione degli Statuti regionali pre-riforma del Titolo V in cui le Commissioni legislative svolsero un ruolo di “filtro” fra le Regioni ed il Parlamento nel suo complesso).

Concluso l’esame preventivo del Parlamento, il Governo procederebbe unitamente alla Regione competente a formulare l’ipotesi definitiva dell’intesa che sarebbe parte integrante del disegno di legge che il Governo invierebbe al Parlamento per l’esame d’Aula.

Secondo questa impostazione il tema dell’emendabilità del testo legislativo sarebbe “meno rilevante” perché l’intesa sarebbe stata preventivamente trattata dall’organismo legislativo competente. E’ inutile ribadire che il disegno di legge che recepirebbe l’intesa Stato- Regione dovrebbe essere approvato a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera così come prevede l’articolo 116 terzo comma della Costituzione.

Conclusioni

- L’applicazione dell’articolo 116 terzo comma presenta difficoltà interpretative derivate anche dal testo costituzionale.
- Tutto ciò ha favorito l’incertezza politica: in un primo momento si privilegiava un rapporto diretto fra gli esecutivi nazionali e regionali; con il disegno di legge Boccia si tende a recuperare un ruolo dello Stato nella cui azione complessiva di coordinamento normativo e finanziario si dovranno inserire le Intese fra lo Stato e le Regioni.
- Queste contraddizioni hanno generato sostanzialmente un dibattito notevole ma con scarse conseguenze pratiche. Tutto ciò potrebbe portare ancora una volta alla mancata

attuazione dell'Autonomia differenziata prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione anche in considerazione dei recenti avvenimenti in corso nel Paese (diffusione coronavirus) con le relative conseguenze sull'economia nazionale ed internazionale.