

Regioni e Autonomia differenziata: le nuove proposte

2° lezione Master Sapienza 2023

25 Maggio 2023

L' Autonomia differenziata è stata introdotta nel 2001 con la modifica del Titolo V della Costituzione.

L'articolo 116 terzo comma recita così : “ Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117” (potestà concorrente) “... e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) ed s) ” (n : norme generali sull'istruzione ed s: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali) “...possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

Negli anni successivi al 2001 sono state elaborate diverse proposte per attuare la normativa costituzionale dell'articolo 116 terzo comma

In particolare nelle ultime due legislature:

XVIII Legislatura

1. Testo legislativo predisposto dal Ministro Boccia durante il Governo Conte 2;
2. Testo legislativo elaborato dalla Ministra Gelmini durante il Governo Draghi;

Entrambi i disegni di legge della precedente legislatura non sono mai stati definitivamente esitati dal Consiglio dei Ministri nè conseguenzialmente in una fase successiva esaminati dal Parlamento.

XIX Legislatura (attuale)

- Testi legislativi elaborati dal Ministro Calderoli con il Governo Meloni.

Si fa riferimento a disegni di legge perché il Ministro Calderoli ha elaborato ben cinque edizioni del testo attuale che ha avuto una prima approvazione nel Consiglio dei Ministri del 2 Febbraio 2023.

Trattasi di una pre- approvazione perché il disegno di legge predisposto dal Ministro Calderoli è stato sottoposto alla Conferenza Stato- Regioni che (con una procedura abbastanza isolita perché in genere si ricorre all' unanimità per rafforzare l'intervento delle Regioni!) ha espresso un parere a maggioranza.

Il testo legislativo di Calderoli ha ottenuto l'approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri (16 Marzo 2023) ed è stato successivamente inviato alle Camere per l'esame e la conseguente eventuale approvazione.

Tale testo è all'esame del Parlamento con il numero 615.

Articolo 116 terzo comma: esame del testo costituzionale e difficoltà applicative

I tentativi mai fin ad ora realizzati di dare attuazione alla normativa costituzionale in tema di autonomia differenziata discendono probabilmente dalle contraddizioni dello stesso articolo 116, terzo comma della Costituzione.

Da una breve analisi del testo costituzionale emerge che:

- L'articolo 116, terzo comma, è stato approvato nel 2001 nell'ambito della riforma del Titolo V che è risultata affrettata, confusa e farraginosa;
- Per rispondere alle istanze dei movimenti autonomistici ed in prossimità delle elezioni politiche nazionali, nel 2001 il centro-sinistra, a maggioranza, revisionò il Titolo V della Costituzione, nel tentativo di esaltare il ruolo delle Regioni, pesantemente ridimensionato negli anni precedenti dalle scelte legislative – burocratiche operate nazionalmente, oltre che da una consistente giurisprudenza costituzionale.
- Per soddisfare soprattutto le richieste di alcune Regioni Ordinarie del Nord (con i relativi movimenti politici di sostegno come la Lega Nord) - che intendevano ottenere gli stessi poteri e le medesime competenze delle Regioni Speciali - fu approvato l'articolo 116 terzo comma. Il costituente non accettò l'equiparazione fra Regioni Speciali ed Ordinarie ma cercò di individuare una soluzione di mediazione.
- La normativa costituzionale dell'articolo 116 terzo comma si applicherebbe soltanto alle Regioni ordinarie. Le Regioni speciali presentano delle caratteristiche che le rendono diverse dalle Regioni ordinarie, essendo state create per specifiche esigenze storiche.

- La normativa costituzionale sull'Autonomia differenziata prevede che alle Regioni ordinarie possano essere trasferite tutte le materie della competenza concorrente (23 materie!) previste dall'articolo 117 terzo comma della Costituzione e tre materie della competenza esclusiva (lettere l, n, s) individuate dal secondo comma dell'articolo 117 Cost.
- L'articolo 116 terzo comma stabilisce altresì : l'attribuzione delle nuove competenze alle Regioni ordinarie deve avvenire su richiesta della Regione interessata, in base ad un'Intesa fra lo Stato e la Regione medesima , mediante una legge rinforzata che dovrà essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Deduzioni e contraddizioni del testo costituzionale

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

- L'attuazione del federalismo differenziato costituisce 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 dei componenti di ciascuna Camera.

- Si tratta in sostanza di una scelta politica di cui dispongono 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 non ritenendole 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 che non fu approvata dopo il referendum popolare).

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 nazionale rinforzata che recepisca tale accordo.

In sostanza con l'attuale normativa costituzionale ne discende per la Regione una semplice aspettativa che si potrà concretizzare soltanto con una trattativa politica fra Regione interessata e gli organi politici dello Stato.

Non si può negare che l'articolo 116 terzo comma presenta alcune incertezze interpretative.

In particolare:

- a) E' immediatamente attuabile o necessita di una legge quadro entro cui realizzare le Intese di ogni singola Regione con lo Stato?
- b) Sono effettivamente trasferibili tutte le materie della potestà legislativa concorrente alle Regioni? Quali si dovrebbero escludere qualora esistessero delle indicazioni della Corte Costituzionale?
- c) Potrebbero esistere Regioni ordinarie dotate di Autonomia differenziata mentre altre Regioni non la richiederebbero e quindi non disporrebbero di materie e funzioni derivanti dall'Autonomia differenziata?.
- d) Conseguenzialmente per alcune Regioni per modificare le loro competenze basterebbe una legge ordinaria, sia pure

rafforzata, mentre altre Regioni dovrebbero seguire le procedure ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione?

d) Quale sarebbe il ruolo del Parlamento? Dovrebbe semplicemente approvare il disegno di legge presentato dal Governo o potrebbe emendarlo? In quest' ultima ipotesi che cosa farebbe la Regione che aveva raggiunto una preventiva intesa con lo Stato? La trattativa dovrebbe effettuarsi solo fra gli esecutivi nazionali e regionali?

Tentativi di attuazione dell'articolo 116 terzo comma prima degli ultimi testi legislativi

1. Sono stati vari dal 2001 i tentativi di attuazione dell'articolo 116 terzo comma ma non sono mai andati a buon fine.
2. Con una certa “ sorpresa” il 22 Ottobre del 2017 le Regioni Veneto e Lombardia effettuarono due referendum (peraltro non obbligatori) con cui i cittadini lombardi e veneti confermarono la volontà delle rispettive popolazioni di richiedere l'Autonomia differenziata; successivamente le Giunte Regionali di Lombardia e Veneto avanzarono delle proposte al Governo nazionale nel tentativo di avere trasferite numerose competenze nelle materie previste

dall'articolo 116, terzo comma con i relativi stanziamenti.

L'Emilia Romagna invece predispose (senza effettuare alcun referendum confermativo) un' ipotesi di attuazione dell'articolo 116, terzo comma che inviò al Governo nazionale.

3. Nel Febbraio 2018 , poco prima delle elezioni nazionali, il Governo Gentiloni, con “grande imbarazzo”, siglò dei pre-accordi con le Regioni Emilia- Romagna, Lombardia e Veneto. Tali strumenti prevedevano norme generali per le tre Regioni, propedeutici alle intese con le Regioni interessate, mediante cui si sarebbe potuta realizzare una prima attuazione all'articolo 116- terzo comma.
4. La Ministra Stefani (Governo Conte 1) elaborò invece direttamente delle pre – intese con le tre Regioni in precedenza indicate. La Stefani presentò al Consiglio dei Ministri del 15 Febbraio 2019 delle bozze di accordo per procedere ad un successivo raggiungimento di Intese fra lo Stato e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia- Romagna. Tali documenti non ottennero l'approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri per le notevoli contestazioni politiche e tecniche avanzate da diversi interlocutori.

Fondamenti economici ed istituzionali delle richieste di Autonomia differenziata delle Regioni settentrionali

- Numerosi esperti sostennero che le pre-Intese “ nascessero” da un presupposto economico almeno discutibile: il concetto di residuo fiscale.
- E’ da intendersi 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”
- I rappresentanti dell’Emilia – Romagna, della Lombardia e del Veneto e le rispettive popolazioni esprimevano “la profonda convinzione” che i rispettivi territori fossero penalizzati dai residui fiscali negativi (cioè i residenti di queste Regioni pagherebbero più tasse di quanto ricevono come servizi); con l’Autonomia differenziata le Regioni proponenti avrebbero voluto “correggere” tale squilibrio.
- Lo stesso concetto di residuo fiscale da diversi studiosi e da alcuni centri studi è stato considerato un presupposto teorico “infondato” : i cittadini versano all’erario più tasse perché

godono 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.
- Inoltre 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.
- Per quanto concerne i presupposti istituzionali gli amministratori di molte Regioni del Nord, a cui si aggiunge una considerevole parte delle rispettive popolazioni, sono convinti che lo Stato trasferisca alle Regioni meridionali ingenti somme che sono spese dagli amministratori del Sud con modalità clientelari (senza creare effettiva nuova occupazione) e soprattutto mostrando notevoli dosi di inefficienza.
- A giudizio di alcune forze politiche e di molti amministratori settentrionali se si riuscissero a responsabilizzare i vertici dei diversi enti territoriali con l'Autonomia differenziata nell'erogazione delle risorse, si otterrebbe un miglioramento per l'intero Paese, compresa la condizione economica delle aree meridionali. Questo peraltro costituisce il fondamento teorico

della legge sul federalismo fiscale (l. 42/2009) mai attuata e predisposta dal Ministro del tempo, Roberto Calderoli.

Recenti disegni di legge: possibili soluzioni per l' applicazione dell'articolo 116,terzo comma

Si è dovuto procedere a questa lunga ricostruzione dell'attuazione “mancata” dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione anche per esaminare le possibili soluzioni individuate dai testi legislativi Boccia, Gelmini e Calderoli predisposti nelle due ultime legislature.

Spesso le indicazioni normative dei tre disegni di legge sono differenti anche se per alcune fattispecie convergono.

Opportunità di un disegno di legge quadro

Sull' immediata applicabilità dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione si sono confrontati da tempo sia la dottrina che i partiti politici.

Per qualche costituzionalista (Violini) la norma sull'autonomia differenziata è di difficile applicazione perché:

“ 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)

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 richiedessero l'autonomia differenziata. E' chiaro che vi sarebbe il serio rischio di ritrovarsi istituzionalmente con un Paese “ arlecchino” ,almeno in tema di competenze legislative regionali, con una sostanziale “ alterazione” dell'unità giuridica dell'Italia.

Qualche studioso (Morrone) è dell'avviso che la mancanza di una “ legge di attuazione” impedisca l'applicazione dell'articolo 116, terzo comma, trattandosi, a giudizio dell'autore, di una norma costituzionale non auto-applicativa.

Secondo qualche altro costituzionalista (Cecchetti) l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione rivestirebbe un “ carattere politico”; la sua attuazione sarebbe affidata alle scelte necessariamente informali del Governo e delle Regioni per pervenire ad un'intesa.

Qualche altro costituzionalista (Mangiameli) ritiene invece che la normativa costituzionale sull' Autonomia differenziata sia immediatamente applicabile. Secondo tale impostazione teorica una normativa quadro limiterebbe l'autonomia delle Regioni nell'individuare le materie e le funzioni su cui intendono sviluppare le competenze regionali adeguandosi alle esigenze dei rispettivi territori.

Per quanto concerne le soluzioni politiche è opportuno ricordare che:

- a) La Ministra Stefani (Governo Conte 1) espresse la convinzione che l'articolo 116 terzo comma fosse immediatamente applicabile. Partendo da questo presupposto avviò una trattativa diretta con le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna che avevano già in corso una trattativa con il Governo nazionale. Come si è detto in precedenza, le tre Regioni richiedenti avevano già predisposto i pre -accordi con il Governo Gentiloni che trasformarono in pre-intese con la medesima Ministra Stefani. Tuttavia con quest'ultimi nuovi strumenti richiesero ulteriori competenze rispetto a quelle

previste nei pre – accordi, sempre nell’ambito delle previsioni dell’articolo 116, terzo comma.

b) Il Ministro Boccia, considerò invece preliminare per l’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione l’approvazione di una normativa nazionale che costituisse il quadro di riferimento per tutte le Regioni; in tal modo si sarebbe resa possibile la realizzazione dell’autonomia differenziata nell’ambito di principi comuni validi per la totalità delle Regioni di diritto comune.

Lo stesso Ministro Boccia parlò di un “perimetro” che non sarebbe stato tracciato in maniera discrezionale dal Governo ma da alcuni articoli della Costituzione delimitanti il “perimetro stesso”.

Partendo da tali considerazioni, tutte le Regioni di diritto comune parteciparono al tavolo negoziale preliminare promosso dal Ministro Boccia.

Ciascuna Regione avrebbe potuto decidere liberamente se realizzare l’autonomia differenziata e secondo quali modalità ma in ogni caso la clausola di asimmetria si sarebbe attuata nell’ambito del “perimetro condiviso”.

Solo in questo modo, a giudizio di Boccia. si sarebbe potuto 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 avrebbe dovuto 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 per garantire l’unità e l’indivisibilità della Repubblica, obiettivo principale della Costituzione.

Nel favorire le esigenze di differenziazione ,esprese soprattutto da alcune Regioni, il nuovo testo legislativo, oltre a sviluppare i principi di sussidiarietà e di adeguatezza presenti nella Costituzione, intendeva promuovere “ meccanismi solidaristici” indicati peraltro dal testo costituzionale.

Il disegno di legge Boccia prevedeva degli obiettivi e delle regole cui lo Stato si sarebbe dovuto attenere nell’elaborazione delle diverse intese con le Regioni interessate. Le richieste di Autonomia differenziata non avrebbero incrinato 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 dopo le recenti modifiche all'articolo 119 della Costituzione.

- c) I ministri Gelmini e Calderoli hanno concordato con l'impostazione seguita dal Ministro Boccia ed hanno anche loro predisposto rispettivamente specifici disegni di legge quadro.

Contenuti del disegno di legge quadro Calderoli

- Il Ministro Calderoli, a differenza di quanto aveva fatto la Ministra Stefani (peraltro dello stesso partito), ha accettato che l'articolo 116, terzo comma, non si possa attuare direttamente . Pertanto ha elaborato una normativa quadro, così come avevano fatto i suoi predecessori Boccia e Gelmini.
- Il testo Calderoli prevede soprattutto le procedure per approvare le Intese:
 - a) Richiesta della Regione che può riguardare una o più materie o ambiti di materie da trasferire

- b) Il Governo nazionale, entro tempi certi, dopo aver acquisito una relazione tecnica sulla spesa, approva la bozza di Intesa preliminare fra Stato e Regione;
- c) Lo schema di intesa preliminare sarà inviato alla Conferenza Stato- Regioni che entro tempi certi dovrà esprimere il parere;
- d) Lo schema di intesa preliminare sarà successivamente trasmesso alle Commissioni parlamentari di entrambi i rami del Parlamento, che sempre entro tempi certi, dovranno esprimere degli atti di indirizzo per il Governo;
- e) Il Governo valuterà gli atti di indirizzo e, sempre entro tempi certi, predisporrà la bozza definitiva dell'Intesa tra Stato e singola Regione da inviare a quest'ultima per l'approvazione definitiva
- f) Ricevuto l'assenso della Regione, il Consiglio dei Ministri approverà l'intesa definitiva con la partecipazione del Presidente della Regione interessata.
- g) Il Governo, predisporrà un disegno di legge che ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, dovrà approvare ciascuna Camera a maggioranza assoluta. L'intesa definitiva costituirà allegato al disegno di legge.
- h) Ciascuna Camera potrà soltanto approvare o respingere il disegno di legge inviato

Appare opportuno soffermarsi su altri aspetti dei disegni di legge

Boccia, Gelmini e Calderoli per coglierne affinità e differenze

Lep e modalità di determinazione

- a) E' bene chiarire che cosa sono i Lep: trattasi dei livelli essenziali delle prestazioni. Sono previsti dall'articolo 117 secondo comma lettera m della Costituzione che stabilisce che lo Stato deve determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale.
- Tali parametri sono fissati nazionalmente dopo aver individuato preventivamente i fabbisogni standard ed i costi standard per ciascun tipo di servizio.
- I fabbisogni standard, i costi standard, gli obiettivi di servizio (che costituiscono una fase intermedia: esempio per quanto riguarda l'assistenza sociale ed in particolare gli asili nido) ed infine i Lep sono necessari e pregiudiziali per trasferire determinate materie e competenze alle Regioni. Se non si stabilissero preventivamente questi parametri, non si potrebbero garantire alcuni servizi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale come prevede la Costituzione (articoli 3,5, 117, secondo comma, lettera m etc) .

Tuttavia non è stato determinato politicamente se i Lep costituiscano il livello minimo, intermedio o massimo dei servizi.

Pertanto non si tiene conto con queste modalità delle diversità nei servizi esistenti nel Paese . Sostanzialmente i Lep risulteranno essere soltanto dei parametri economici-statistici.

Lo Stato, per alcune materie non rientranti nella lettera m dell'articolo 117, secondo comma, potrebbe trasferire le funzioni ed i fondi alle Regioni in base alla spesa storica, cioè secondo gli stanziamenti attuali.

La spesa storica dello Stato è contestata perché si ritiene che favorisca le Regioni meridionali. Soprattutto è criticata perché “ cristallizza” la situazione esistente dei trasferimenti statali agli enti territoriali .

b) I livelli essenziali sono stati previsti per le seguenti materie (trattasi peraltro delle materie indicate dall'articolo 14, comma 1, lettere da a) a d) del Decreto legislativo 6 Maggio 2011, 68):

- Sanità;
- Assistenza (in questo settore i Lep sono denominati Lea);
- Istruzione;

- Trasporto pubblico locale con riferimento alla spesa in conto capitale

Disegno di legge Boccia: conferma come pregiudiziale la fissazione dei Lep per le materie in precedenza indicate per il trasferimento alle Regioni delle relative competenze e funzioni.

Disegno di legge Gelmini: secondo le indicazioni della Commissione di studio nominata dalla stessa Ministra, non ha ritenuto vincolante l'approvazione preventiva e congiunta di tutti i Lep per l'attuazione dell'Autonomia differenziata nei settori indicati in precedenza.

Normativa Calderoli: Nella legge di bilancio dello Stato per il 2023 (L. 29/12/ 2022. N.197 articolo 1 commi da 791 a 798), su indicazione del Ministro Calderoli, sono state inserite, alcune norme per la determinazione dei Lep per favorire una pronta attuazione dell'articolo 116, terzo comma.

In particolare:

- Si è istituita la Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio per la fissazione dei Lep composta, oltre che dal Presidente del Consiglio, da diversi Ministri competenti;

- La Cabina di Regia, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di bilancio, dovrà:
 - 1) Effettuare, con l'ausilio delle amministrazioni competenti per materia, una ricognizione della normativa vigente in ognuna delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione;
 - 2) Fare , con l'ausilio delle amministrazioni competenti, una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna Regione per l'insieme delle materie, per ciascuna materia e per ciascuna funzione ai sensi dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione;
 - 3) Individuare , sempre con il supporto delle amministrazioni competenti, le materie o gli ambiti di materie riferibili ai Lep;
 - 4) Determinare , nell'ambito degli stanziamenti di bilancio vigenti, i Lep sulla base di ipotesi tecniche formulate da organismi competenti.

- Come si può facilmente dedurre dalla normativa approvata nell'ambito del bilancio 2023 la fissazione dei Lep non riguarderà soltanto le materie in precedenza indicate anche dal Testo Gelmini ma, potenzialmente,

tutte le materie e le competenze previste dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

- Nella normativa che prevede la stesura dei Lep sono coinvolte soltanto le strutture ministeriali ed i componenti della cabina di regia, cioè prevalentemente esponenti del Governo nazionale.
- E' da notare che all'articolo 3 del testo legislativo Calderoli, dopo ampio dibattito, si prevede che gli schemi di decreti del Presidente del Consiglio per la determinazione dei Lep siano inviati per una preventiva intesa alla Conferenza Unificata che dovrà esprimersi entro trenta giorni , decorso il quale lo schema di decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere.
- Tale parere, reso entro 45 giorni, sarà valutato dal Presidente del Consiglio prima dell'adozione del decreto definitivo, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri
- Il disegno di legge del Ministro Calderoli (articolo 8) parzialmente contraddice la normativa approvata in quanto - pur ribadendo

che l'Autonomia differenziata non dovrebbe comportare oneri aggiuntivi per la finanza pubblica - specifica che qualora la determinazione dei Lep provocasse oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, la legge che li fissasse dovrebbe provvedere al finanziamento dei suddetti Lep;

- Un incremento della spesa pubblica sarà molto probabile, intendendo trasferire secondo la normativa Calderoli tutte le materie e le funzioni di cui all'articolo 116, terzo comma. L'Autonomia differenziata si potrebbe rivelare “estremamente costosa” per lo Stato.

Tempi per la determinazione dei Lep

I tempi per la fissazione dei Lep sono stati da sempre considerati dai sostenitori dell'Autonomia differenziata “ il tallone d'Achille” dell'intera procedura.

Si sostiene che gli schemi dei Lep, che dovrebbero essere predisposti dalle strutture delle amministrazioni ministeriali competenti, siano stati “ volutamente “ ritardati. In questo modo i

diversi Ministeri esprimerebbero resistenze al trasferimento dei poteri alle Regioni.

E' da rilevare che la fissazione dei fabbisogni standard, dei costi standard ed infine dei Lep è complessa richiedendo dati statistici, economici e sociali che coinvolgono anche la partecipazione di organismi esterni specializzati esterni all'amministrazione, come prevede anche il comma 793 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2023.

Il Ministro Calderoli per favorire la determinazione dei Lep ha nominato recentemente il CLEP: Comitato per i livelli essenziali di prestazioni.

Tale comitato dovrà stabilire in concreto i costi ed i fabbisogni standard di ciascuno dei servizi pubblici e rappresenterà il supporto tecnico alla cabina di regia.

Per favorire Il lavoro del Comitato, il Ministro per gli affari regionali Fitto ha predisposto il documento concernente:

“Ricognizione della normativa e delle funzioni statali nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”

Il documento elenca circa 500 funzioni oggi esercitate dallo Stato; potrebbero, a geometria variabile, essere affidate alle Regioni!

Il Clep (Comitato per i livelli essenziali di prestazioni) dovrebbe essere composto da 61 componenti ed essere suddiviso in 10 gruppi di lavoro, ciascuno con le proprie aree di competenza.

E' facile prevedere che sorgeranno contrasti e tentativi di resistenze fra i componenti della cabina di regia (prevalentemente

alti funzionari statali) e del Clep (prevalentemente docenti universitari e vertici economici- burocratici)

a) I testi legislativi Boccia, Gelmini ed ultimamente Calderoli, per superare questo possibile stato di blocco nella determinazione dei Lep, hanno cercato di individuare procedure e soprattutto tempi precisi per la fissazione di questi strumenti.

Addirittura il Ministro Calderoli nella recente legge di bilancio per il 2023 (l. 29 Dicembre 2022,n. 197, articolo 1, commi da 791 a 801) ha fissato in dodici mesi il tempo per la individuazione degli schemi dei Lep da parte delle strutture competenti.

Qualora non si rispettassero tali tempi si nominerebbe un commissario che entro tre mesi dovrebbe individuare tali parametri.

Il Ministro Boccia, in una prima ipotesi del testo legislativo, qualora si fosse superato l'anno per la fissazione dei Lep, aveva anche lui ipotizzato la nomina di un Commissario. Successivamente ritirò tale proposta ritenendo che tempi così precisi avrebbero potuto ulteriormente “ irrigidire” le strutture ministeriali!

Legge quadro e materie da trasferire alle Regioni

Altrettanto importante è la questione di quali materie trasferire alle Regioni .

Trattasi di una tematica abbastanza delicata che non può essere risolta dalla legge quadro in materia di Autonomia differenziata ma richiederebbe una legge costituzionale perché modificherebbe alcune previsioni dell'articolo 117, terzo comma, in tema di legislazione concorrente.

L'articolo 117, terzo comma, indica infatti specificatamente le materie della legislazione concorrente: trattasi di ben 23 materie!

Tale previsione costituzionale è stata anche una delle conseguenze del clima “ confuso” con cui fu approvata la revisione del Titolo V nel 2001.

Nel corso di oltre il ventennio da cui è stata approvata la riforma del Titolo V ci si rese conto che alcune materie dovrebbero” ritornare e rientrare” nella competenza esclusiva dello Stato prevista dal secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Anche la Corte Costituzionale tramite diverse pronunzie ha sollecitato alcune modifiche alla normativa costituzionale in tema di potestà concorrente delle Regioni.

Il disegno di legge Boccia non entrava nel merito ma presupponeva che si tenesse conto delle indicazioni della Corte Costituzionale.

Il testo legislativo Gelmini era stato ancora più esplicito: si adeguava a quanto indicato dalla Commissione di studio nominata dalla stessa Ministra che aveva indicato espressamente e conformemente alle indicazioni della Corte Costituzionale, le materie che dovrebbero essere ritrasferite dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva dello Stato.

In particolare si tratterebbe delle seguenti materie:

- Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario in ambito nazionale;
- Ambiente;
- Grandi opere di trasporto e navigazione;
- Produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia;
- Coordinamento della finanza pubblica a livello locale: pur teoricamente sostenibile – “anche alla luce di autorevoli interpretazioni dottrinali e peculiari sentenze della Corte Costituzionale”, incontrerebbe resistenze politiche a livello delle Autonomie locali.
- Istruzione: tale materia non si può trasferire integralmente alle Regioni perché provocherebbe gravi problemi di

“ coerenza costituzionale” con alcuni articoli della Costituzione (es: art 3,5, 33 etc) ; in particolare relativamente alle “ le norme generali sull’istruzione” previste dal secondo comma del suddetto articolo 33 ;

- La Commissione Gelmini ritenne comunque che lo Stato fosse competente ad intervenire nell’esercizio della propria competenza esclusiva anche nelle materie trasferite “ allorchè sia necessario provvedere alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dettare norme in materia di ordinamento civile e tutela della concorrenza”.

Disegno di legge Calderoli: Sembra invertire le impostazioni precedenti ed in base alle nuove norme approvate con la legge di bilancio 2023 (L. 29/12/ 2022, n.197 articolo 1 commi 791-798) stabilisce che sarà la cabina di regia a predisporre la determinazione dei Lep fissando le materie o gli ambiti di materie riferibili ai Lep.

Come si è accennato in precedenza l’ultima versione del testo Calderoli prevederebbe un maggiore coinvolgimento del Parlamento nella determinazione delle materie e degli ambiti di materie dei Lep prima della definitiva deliberazione del Governo

Comunque l’iniziativa legislativa di Calderoli non fa riferimento ad alcun cambiamento costituzionale per quanto

concerne il trasferimento di determinate materie dalla competenza concorrente fra lo Stato e le Regioni a quella esclusiva dello Stato.

Ciò significa che le Regioni - come ad esempio è già avvenuto con qualche Regione (esempio Veneto)- potranno richiedere il trasferimento di tutte le materie previste attualmente dal terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione!

Disegno di legge quadro e ruolo del Parlamento.

Ancora una volta è opportuno ripartire dalle previsioni costituzionali.

In particolare l'articolo 116 terzo comma nel periodo finale detta una norma sul disegno di legge che regola l' Intesa fra lo Stato e la Regione Così recita “.... La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione”.

Trattasi di una norma generica che si presta a diverse interpretazioni.

I testi legislativi Boccia, Gelmini e soprattutto Calderoli hanno previsto soluzioni differenti.

Boccia: Riteneva che l'Intesa Stato- Regione dovesse seguire le previsioni della Costituzione (iniziativa della Regione-

Trattativa con il Governo- eventuale parere preventivo delle Commissioni competenti).

Nulla però aggiungeva sulle modalità di esame del disegno di legge di ratifica dell'Intesa, considerando che l'argomento rientrasse nella competenza esclusiva della potestà regolamentare del Parlamento.

Il disegno di legge Boccia indicava semplicemente tempi entro cui le Camere avrebbero dovuto esaminare le bozze dell'Intesa per permettere al Governo di raggiungere l'accordo definitivo fra lo Stato e la Regione richiedente.

Non sembrava intervenire sulla questione assai controversa se il Parlamento potesse emendare il disegno di legge di approvazione dell' intesa né chiariva se l' intesa medesima costituisse un semplice allegato al disegno di legge.

Tutta la tematica era demandata ai Regolamenti parlamentari.

Testi Gelmini e Calderoli : Ritengono che tutta la materia delle Intese Stato – Regione sia di competenza degli esecutivi e pertanto dei Governi nazionale e regionali.

In tal senso, qualora si raggiungesse una bozza di Intesa fra lo Stato e la Regione, tale atto dovrebbe essere sottoposto al parere preventivo della Commissione parlamentare per le

questioni regionali. Nell'ultima versione Calderoli è previsto anche il parere preventivo della Conferenza Unificata.

La bozza di Intesa nell'ultimo testo Calderoli dovrebbe ottenere altresì il parere preventivo dei competenti organi parlamentari (potrebbero essere più Commissioni anziché una sola!) secondo i rispettivi regolamenti parlamentari.

E' bene precisare che i pareri preventivi sulla bozza di Intesa fra Stato e Regione non avrebbero alcun valore "cogente" per il Governo ma sarebbero semplicemente oggetto di "una successiva valutazione"

Entrambi i testi prevedono successivamente soltanto un disegno di legge, da far approvare dalle Camere a maggioranza assoluta, di semplice approvazione dell'Intesa; l'intesa stessa costituirebbe un allegato al testo legislativo

I due testi legislativi stabiliscono sostanzialmente che il Parlamento possa soltanto approvare o respingere il disegno di legge e conseguenzialmente l'Intesa.

Secondo i proponenti saremmo nell'ipotesi soltanto di una legge formale e pertanto le Camere non avrebbero facoltà di emendare la normativa proposta.

E' evidente che il ruolo del Parlamento risulterebbe ridimensionato anche se la legge di ratifica, come prescrive la Costituzione, deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere.

Anche gli studiosi si sono divisi sul ruolo da attribuire al Parlamento:

- a) Alcuni (esempio Mangiameli) ritengono che il Parlamento debba semplicemente approvare o respingere complessivamente il testo del disegno di legge di approvazione dell'Intesa fra Stato e Regione (così come avviene per le Intese fra lo Stato e le altre confessioni religiose differenti dalla religione cattolica(articolo 8 della Costituzione)
- b) Altri studiosi sono del parere che il Parlamento debba essere preventivamente coinvolto sulla bozza dell'Intesa con un parere obbligatorio e per molti aspetti vincolante della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Comunque anche in questa ipotesi il Parlamento potrebbe semplicemente approvare o respingere il disegno di legge di ratifica di cui l'intesa costituirebbe un allegato. La legge di ratifica sarebbe anche in quest'ipotesi una legge formale.
- c) Altri esperti ancora (es: Dickmann) esprimono la convinzione che il disegno di legge di ratifica dell'Intesa debba essere esaminato come un qualsiasi altro disegno di legge . E' bene ricordare che tale normativa provocherebbe per ciascuna Regione interessata una modifica delle competenze indicate dalla Costituzione .

Pertanto il Parlamento dovrebbe avere la possibilità di emendare il testo, trasformandolo in una legge di carattere sostanziale.

I sostenitori di quest'ultima tesi ricordano che l'approvazione del disegno di legge e della relativa Intesa comporterebbe una modifica delle competenze costituzionali riferite a ciascuna Regione senza ricorrere alla normale procedura di revisione costituzionale di cui all'articolo 138 della Costituzione.

Pertanto, a giudizio di quest'ultimo gruppo di studiosi, il ruolo del Parlamento non può essere in alcun modo ridimensionato.

Fondo di perequazione

Per una trattazione più completa dell'articolo 116, terzo comma, (Autonomia differenziata), sarebbe opportuno rileggere altre due norme costituzionali altrettanto importanti (art. 119, terzo comma e quinto comma della Costituzione- eventualmente da leggere)

Molti studiosi, esperti e politici hanno ribadito che senza l'applicazione congiunta degli articoli 119 terzo e quinto

comma e dell'articolo 116, terzo comma, l'Autonomia differenziata non si possa realizzare: le condizioni economiche e sociali fra le Regioni italiane presentano troppe differenze e sperequazioni e l'Autonomia differenziata non farebbe che accentuare tali distanze.

I sostenitori dell'Autonomia differenziata invece ritengono che già gli organismi europei e lo Stato spendono troppi fondi nelle Regioni del Sud e nelle aree più depresse senza raggiungere gli obiettivi sperati per inefficienza delle amministrazioni territoriali, cioè delle Regioni e degli enti locali. Se gli stanziamenti attuali fossero invece assegnati alle Amministrazioni settentrionali del Paese, data la loro efficienza, migliorerebbero i territori del Nord con ricadute positive pure per le aree più depresse del meridione d'Italia.

I più recenti dati non confermano le premesse economiche dei più accesi sostenitori dell'Autonomia differenziata per quanto concerne l'attuale spesa dello Stato nelle diverse aree del Paese.

Infatti secondo recenti studi :

a) La Banca d'Italia stima che la spesa pubblica pro-capite al Nord sarebbe di 12.979 euro ed al Sud di 11. 836 Euro;

b) L'Agenzia per la coesione territoriale (struttura dello Stato) ha fatto un aggiornamento delle stime dei conti pubblici per il 2023 da cui risulterebbe che la spesa pubblica pro-capite sarebbe:

- Lombardia: poco meno di 19 mila euro;
- Piemonte: poco meno di 18 mila euro;
- Veneto: 16 mila euro;
- Sicilia: poco più di 14 mila euro;
- Calabria: 15 mila euro;
- Campania: 13.700 euro.

c) Le cifre testè lette riguardano le spese per il settore pubblico allargato: politiche sociali, sanità, istruzione, amministrazioni pubbliche, opere pubbliche, gestione dell'acqua, beni culturali, ambiente e cura del territorio.

d) L' Agenzia per la coesione stima inoltre che la “ forbice” fra il Nord e Sud si incrementerà nel 2023. Infatti tale

Agenzia specializzata prevede che la spesa corrente nelle Regioni meridionali nel 2023 si attesterà sotto i 200 miliardi di euro mentre nello stesso periodo la spesa corrente per il Centro-Nord salirà a 550 miliardi di euro.

e) Per quanto concerne specifici settori:

- Sanità: secondo la Ragioneria generale dello Stato
(trattasi di dati pre- covid perché le spese sanitarie sono aumentate ovunque) la spesa primaria netta sanitaria si è così configurata:
 - a) Piemonte: da 1593 euro del 2000 ad oltre 1900 euro;
 - b) Lombardia: da 1838 euro ad oltre 2600;
 - c) Calabria: da 1300 euro a 1600;
 - d) Sicilia: Da 1357 a circa 1700 euro.

- Scuola: secondo l'ultimo rapporto Svimez nel 2022:
 - a) Il 50% dei bambini in Lombardia ed Emilia Romagna ha frequentato il tempo pieno;
 - b) In Sicilia appena il 10%;
 - c) In Calabria il 24 %;
 - d) In Campania il 18 %;

- e) Scuola servizi aggiuntivi nella scuola primaria
(es: mense e trasporti) nel Comune di Milano
la spesa pro-capite è di 34 Euro mentre al
Comune di Palermo non arriva a 10 Euro. (dati
Openpolis)
- Infrastrutture: esempio rete autostradale:
 - a) Al Nord sono pari a 3 chilometri ogni 100
chilometri quadrati;
 - b) Al Centro pari a 2 chilometri ogni 100
chilometri quadrati;
 - c) Al Sud pari a 1,7 chilometri ogni 100 chilometri
quadrati.

Partendo da queste premesse economiche e sociali i testi legislativi sull'Autonomia differenziata hanno cercato di individuare dei meccanismi perequativi che permettessero di superare le attuali differenze fra i diversi territori regionali anche per fornire i servizi essenziali previsti dalla Costituzione (articolo 117, lettera m) e superare gli squilibri infrastrutturali fra le diverse aree del Paese (Regioni settentrionali e meridionali) ed anche all'interno delle singole Regioni: aree interne ed aree di montagna rispetto alle aree metropolitane.

Boccia: Il testo sul fondo infrastrutturale era considerato molto importante soprattutto per permettere alle Regioni più in difficoltà ed in particolare alle Regioni meridionali di accettare l'Autonomia differenziata

Si proponeva di intervenire nei confronti dei territori arretrati di tutte le Regioni anche quelle ricche. In particolare per le aree interne e le aree di montagna non solo del Mezzogiorno.

Infatti il 53 per cento del territorio dell'Italia è considerato di montagna ed in tali aree risiedono 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.

Tale notevole quantità di cittadini necessita 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.

Lo Stato si sarebbe dovuto “ riappropriare” del ruolo previsto dall'articolo 119 quinto comma della Costituzione (risorse aggiuntive ed interventi speciali per le aree in difficoltà). Secondo il disegno di legge Boccia lo Stato deve avere la funzione di coordinamento che la Costituzione gli attribuisce ma che non risultava con chiarezza nei documenti precedenti in tema di autonomia differenziata.

Per il testo Boccia il Fondo per la perequazione avrebbe dovuto disporre di uno stanziamento annuale consistente che sarebbe stato incrementato con il bilancio di previsione per ciascun esercizio finanziario.

Il Ministro Boccia fece inserire nel bilancio dello Stato per il 2022 una cifra che sarebbe stata incrementata annualmente.

Calderoli: Il disegno di legge Calderoli, dopo varie contestazioni degli amministratori soprattutto delle Regioni meridionali, nell'ultima versione ha inserito una norma sul fondo perequativo.

Prevede un fondo che possa promuovere “ l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dalle amministrazioni dello Stato, dalle amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione”.

Tuttavia tale fondo produrrebbe fondamentalmente:

- a) L'unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale, destinate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, alla rimozione degli squilibri economici e sociali e al perseguimento delle ulteriori finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione;

- b) Intenderebbe semplificare ed uniformare le procedure di accesso, di spesa e di rendicontazione, al fine di garantire un utilizzo più razionale, efficace ed efficiente delle risorse disponibili, e salvaguardando, al contempo gli specifici vincoli di destinazione, ove previsti;
- c) L'effettuazione di interventi speciali.

La normativa proposta da Calderoli, a differenza del disegno di legge Boccia, non pare comunque regolare interventi aggiuntivi dello Stato in favore delle aree svantaggiate del Paese, ai sensi dell'articolo 119 quinto comma Cost; sembra prevedere semplicemente un fondo che riunisca tutte le provvidenze economiche ordinarie e straordinarie dello Stato(compresi i fondi del Pnrr) destinate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà nazionale.

Pare presupporre che lo Stato già stanzi ingenti somme per le aree svantaggiate ed in particolare per le aree meridionali. In tal senso, secondo Calderoli, la questione più urgente è quella di procedere ad una ricognizione dei fondi disponibili e, se possibile, di unificare le procedure.

Seppur non dichiarato, il testo Calderoli probabilmente intende riprendere le istanze degli amministratori delle Regioni settentrionali, sia regionali che locali, che hanno contestato la clausola del Piano di ripresa e resilienza (Pnrr) secondo cui il 40% delle risorse del Pnrr dovrebbero essere destinate alle aree meridionali. Pare inoltre che il

fondo che vorrebbe istituire Calderoli intenda modificare l'attuale distribuzione degli stanziamenti del Fondo di Coesione.

Gli amministratori del Nord sono dell'avviso che le strutture meridionali, per la loro inefficienza, non saranno in condizione di spendere le somme loro destinate che, inevitabilmente, dovrebbero essere restituite all'Unione europea.

E' indicativo che il disegno Calderoli non preveda alcuno stanziamento aggiuntivo per finanziare gli interventi ai sensi dell'articolo 119, terzo e quinto comma (fondo perequativo ed interventi aggiuntivi per le aree svantaggiate). I fondi da destinare alla perequazione sarebbero affidati alla “ sensibilità” del legislatore ordinario dopo aver compiuto la ricognizione degli attuali stanziamenti.

Il testo Calderoli in esame sembrerebbe ribadire , (peraltro uno dei presupposti per i fautori dell'Autonomia differenziata), che gli amministratori delle Regioni meridionali lamentano “ ingiustizie” nei confronti dei loro territori per nascondere le proprie responsabilità

Commissioni Paritetiche

Il disegno di legge Calderoli (articolo 5) precisa che le risorse umane, strumentali e finanziarie per l'esercizio da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia saranno

determinate da una Commissione paritetica Stato- Regione che è composta da rappresentanti designati dai Governi nazionali e regionali; in particolare il testo Calderoli per ogni Regione prevede tre membri designati dal Governo nazionale ed altri tre componenti indicati da ciascun Governo regionale.

Questa norma ulteriormente ribadisce che l'attuazione dell'Autonomia differenziata rimane “ totalmente “ affidata ai Governi nazionali e regionali senza alcun coinvolgimento del Parlamento nazionale e dei Consigli regionali.

E' bene ricordare che tale previsioni non sono contenute nell'articolo 116 della Costituzione e non è chiaro come una legge ordinaria possa prevedere disposizioni che richiederebbero una normativa costituzionale.

Ogni intesa durerebbe 10 anni e potrebbe essere scissa soltanto per precisa volontà espressa da una delle parti.

Trattasi pertanto di un'operazione di modifica di difficile realizzazione.

Disposizioni transitorie e finali

Il disegno di legge Calderoli precisa (articolo 10) che : “ L'esame degli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione

interessata prima dell'entrata in vigore della presente legge, prosegue secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge.”

La finalità di questa norma sembra quella di salvaguardare le normative già predisposte da alcune Regioni ed in particolare Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna.

Se tale interpretazione risultasse fondata è ovvio che le tre Regioni più ricche e più interessate all'Autonomia differenziata otterrebbero probabilmente prima delle altre il trasferimento di consistenti poteri dallo Stato, incrementando ulteriormente le differenze e sperequazioni fra i diversi territori regionali!

Dai dati recentemente pubblicati dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato riguardanti la spesa statale regionalizzata relativa all'anno 2020 (pubblicata ad Ottobre 2022) - contenuti nel Dossier della Camera e del Senato per l'esame del disegno di legge Calderoli -risulta che:

- 1) La spesa statale che risulta regionalizzabile per Regioni e Province Autonome ammonterebbe a circa 273,6 miliardi su complessivi 693,8 miliardi complessivi;
- 2) Di questa spesa sarebbero destinati:
 - a) All'Emilia Romagna circa 16 miliardi (il 6% del totale della spesa regionalizzabile);
 - b) Alla Lombardia circa 34 miliardi (il 12,4% del totale della spesa regionalizzabile);

c) Al Veneto circa 18 miliardi (il 6,5 % del totale della spesa regionalizzabile).

3) C'è da aggiungere che, durante il Governo Draghi, gli esperti, sentiti dal gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato istituito presso il Dipartimento per gli affari regionali, hanno previsto che se si procedesse al trasferimento del personale della scuola alle Regioni, come alcune di quest'ultime richiedono:

a) Alla Lombardia sarebbe assegnato un volume di spesa di 4,6 miliardi di Euro;

b) Al Veneto per il personale scolastico spetterebbero 2,3 miliardi di Euro;

In base a questi recenti dati è facile rendersi conto di quali siano gli interessi “ in gioco” per le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna.

4) Per quanto riguarda le Regioni Speciali c'è da aggiungere che il secondo comma dell'articolo 10 prevede:

a) Alle Regioni Speciali si applica l'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001 (anche alle Regioni Speciali si applicano le norme di maggior favore).

b) Addirittura la relazione illustrativa del disegno di legge Calderoli (n.615) afferma : “ sino all'adeguamento dei rispettivi “possono concludere intese per acquisire nuove competenze

nelle materie indicate dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione”.

- c) Questa relazione dimentica che l'articolo 116, primo comma, prevede che le Regioni Speciali e le Province Autonome :
“...dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale” mentre al terzo comma si stabilisce che
“.....ulteriori forme e condizioni particolari di autonomiapossono essere attribuite ad altre Regioni”

Conclusioni

Si è cercato di analizzare la tematica vasta e complessa dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione concernente l'Autonomia differenziata.

In tal senso si sono analizzati i più recenti disegni che hanno tentato di prevedere la realizzazione dell'Autonomia differenziata in Italia.

Ci si è soffermati sui maggiori “ nodi e differenze” dei testi legislativi. Emergono dalle iniziative legislative di Boccia, Gelmini e Calderoli altre affinità e differenze che per ragioni di sintesi e di opportunità non sono state esaminate.

Sono comunque stati espressi dubbi e perplessità sulle attuali proposte legislative in discussione: non è chiaro se serviranno a favorire o ad allontanare l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sull'Autonomia differenziata.

Recentemente anche l'ufficio del bilancio del Senato ha espresso perplessità sulle coperture finanziarie previste dal disegno di legge Calderoli.

Infine gli ultimi sondaggi giornalistici e televisivi concordano nel rilevare che il testo legislativo sull'Autonomia differenziata in esame non ha il gradimento della maggioranza degli italiani.