

L'attuazione dell'autonomia differenziata: osservazioni sul paper di Astrid*

di Roberto Calderoli

1. Rivolgo un saluto ad ASTRID, *Fondazione per l'Analisi, gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sulla innovazione nelle amministrazioni pubbliche*, che, con la consueta attenzione ai temi delle riforme e delle trasformazioni istituzionali, ha deciso di dedicare un approfondimento al tema dell'attuazione del c.d. *regionalismo differenziato* (art. 116, terzo comma, Cost.). Si tratta della pubblicazione, nello scorso mese di aprile 2023, di un nuovo **Astrid Paper (n. 93), L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo**. L'autorevole partecipazione di studiosi e studiose dalle Università e centri di ricerca di tutto il Paese – nel ricordo di Valerio Onida – lo rende un documento importante per il Governo e per il mio Dipartimento, sul quale si svolge oggi un confronto per comprendere come sia possibile procedere nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

2. Proprio da qui vorrei partire. Il disegno di legge presentato dal Governo al Senato (A.S. 615) è un **disegno di legge di attuazione costituzionale**, che si deve confrontare con i principi costituzionali ed il bilanciamento ragionevole fra i principi costituzionali, nonché con le regole puntuali stabilite dalla Costituzione. Il contributo di ASTRID muove dalla considerazione – che condivido – che **è doveroso dare attuazione ad una previsione costituzionale che è da più di venti anni inefficace, una vera e propria lettera morta della Costituzione**. Ogni volta che vi siano disposizioni costituzionali inattuate, è come se la rigidità e la forza prescrittiva della Costituzione venisse meno. A questo *vulnus* dobbiamo porre rimedio. Non è l'unico punto non attuato nel quadro del nuovo Titolo V Cost., certamente, ma è uno dei principali e forse, sul piano politico-istituzionale, il più urgente. Non devo ricordarvi che ci sono due Regioni – Veneto e Lombardia – che hanno tenuto un referendum consultivo già nel 2017 e che attendono una risposta, quale essa sia.

3. Ho notato che il *Paper* fa riferimento all'opportunità di una modifica costituzionale sulla c.d. **clausola di supremazia**. Pur non essendo ritenuta una condizione per l'attuazione – si legge nel *Paper* – è ritenuta una modifica opportuna per una corretta attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Sarà

*Intervento del Ministro Roberto Calderoli al seminario organizzato da Astrid il 20 giugno 2023, a Roma, su "L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo"

un tema che potrebbe essere considerato nel **quadro delle riforme costituzionali** che, in questa legislatura, potranno essere prese in considerazione. Non è la sola, peraltro, che dovrebbe investire il Titolo V della Costituzione.

4. L'art. 116, terzo comma, Cost. è stato introdotto con la legge costituzionale n. 3/2001 ed ha costituito il frutto dell'elaborazione nel corso dei lavori parlamentari. La legge costituzionale n. 3/2001, per quanto concerne il regionalismo differenziato, riprendeva gli esiti della c.d. Commissione Bicamerale D'Alema, che già aveva previsto una ipotesi di "differenziazione" regionale. Successivamente alla fine dei lavori della Bicamerale, ricordo che era stato depositato un disegno di legge governativo (a firma D'Alema – Amato¹), che riprendeva l'esito dei lavori della Bicamerale medesima. I lavori parlamentari registravano una condivisione ampia del principio: si affermò, infatti, **l'opportunità e la necessità di una clausola di differenziazione nell'ambito del Titolo V, più avanzata e stabile rispetto a quella già inserita all'art. 118 Cost., relativamente alle funzioni amministrative**. Sottolineo che l'art. 116, terzo comma, Cost. (come parte della riforma del Titolo V) è stato interessato dal referendum confermativo nell'autunno 2001. Si deve rilevare – come è stato fatto da autorevoli commentatori – che la disciplina dell'art. 116, terzo comma, Cost. risulta laconica, priva di elementi di orientamento procedurale o eccessivamente generica o ampia nell'individuazione degli ambiti materiali. Oggi, però, si deve al contempo prendere atto del fatto che (1) **o si riforma l'art. 116, terzo comma, Cost.** (come si è provato a fare, senza successo anche nella riforma del 2016 c.d. Renzi-Boschi), oppure (2) **si dà coerente attuazione alla previsione costituzionale, dopo un ventennio di disattenzione. Tertium non datur.** Il Governo si è collocato in questa seconda prospettiva, con una impostazione che è, a mio giudizio, molto seria e pragmatica. È la prima volta che un disegno di legge di attuazione della disposizione costituzionale arriva in Parlamento, pur essendo stato annunciato da più Governi e Ministri.

5. Consentitemi di annotare che sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., infatti, si sta consumando una sorta di **paradosso. Il "paradosso dell'attuatore"**, potremmo chiamarlo. Questo paradosso risiede nel fatto che il Governo e il Ministro che stanno cercando di dare attuazione alla disposizione costituzionale, riempiendone i vuoti, le contraddizioni e i silenzi in una logica sistematica costituzionale, **si trovano esposti a richieste enormi,**

¹ XIII legislatura, A.C. 5830, Ordinamento federale della Repubblica, di iniziativa del Governo (Presidente del Consiglio, on. Massimo D'Alema; ministro per le riforme istituzionali, on. Giuliano Amato).

sovabbondanti o a vere e proprie critiche, non solo maggiori rispetto a chi non ha operato affatto per l'attuazione (dimenticandosi dell'esistenza dell'art. 116, terzo comma, Cost.), **bensì pure nei confronti di chi ha portato avanti (anche con le migliori intenzioni) attuazioni parziali.** Vi è da chiedersi: se si lasciasse la disposizione "scritta" ma inefficace e pronta ad essere "utilizzata" per i più vari fini dalla maggioranza o dal Governo di turno, si tratterebbe di una ipotesi preferibile all'attuale? Credo onestamente di no.

In questo caso, davvero *l'ottimo è nemico del bene*. Non devo ricordare a questo autorevole consesso che ci sono state voci fra i commentatori che hanno ritenuto l'art. 116, terzo comma, Cost. già immediatamente "operativo". Io ho qualche dubbio a questo proposito.

Alla luce di questo, **dal punto di vista del metodo, suggerirei di "misurare" le critiche al disegno di legge A.S. 615 in relazione all'esigenza di dare attuazione celermente al testo costituzionale.** Non vorrei si scaricassero sull'art. 116, terzo comma, Cost. e sulla sua attuazione tutti i problemi del Titolo V Cost. e del regionalismo italiano.

6. Il disegno di legge A.S. 615 attualmente in discussione al Senato non si muove "nel vuoto", ma ha alle spalle alcuni "pezzi" che, in vario modo, possiamo considerare di attuazione. Mi riferisco, in particolare alle seguenti disposizioni:

a) la **legge n. 42 del 2009, che** contiene già da quasi quindici anni una norma sostanziale (art. 14) che – come correttamente indicato nel *Paper* di Astrid - stabilisce che «con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge»; è una disposizione vigente dal 2009, che già avrebbe consentito il trasferimento di risorse, ove si fosse dato attuazione all'art. 116, terzo comma, Cost.;

b) **l'art. 1, comma 571, della legge 23 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità per il 2014, Governo Letta)** contiene una norma di procedura volta ad accelerare l'attuazione del Governo sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost., fissando un termine di sessanta giorni dal ricevimento della proposta regionale per l'apertura del procedimento; **non ricordo particolari note di commento a questa disposizione che, sostanzialmente, fissava un termine acceleratorio, ma senza alcun elemento procedurale;**

c) le **pre-intese concluse dal Governo Gentiloni con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto nel 2018** che, muovendo evidentemente dal presupposto che non fosse necessaria alcuna legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., già definivano "pattizamente" un percorso di attuazione e risolvevano, velocemente, anche la ponderosa questione sul procedimento parlamentare di approvazione riprendendo il procedimento previsto per le intese con le confessioni religiose (ipotesi criticata nel *Paper* di Astrid: condivido la critica).

Questi passaggi sono stati accolti, in passato, con un misto di indifferenza e scetticismo, senza adeguati approfondimenti. Nella XVII e nella XVIII legislatura ci sono state due importanti indagini conoscitive parlamentari. Il Governo, oggi, ha posto le basi per un'ampia e complessiva attuazione del regionalismo differenziato.

7. Vengo così alle questioni poste dal **Paper** di *Astrid*.

7.1) La questione procedurale

Parto da questa per illustrare le scelte del Governo e per individuare le diverse responsabilità in gioco. Vorrei precisare a questo proposito che, nell'art. 116, terzo comma, Cost. vengono in rilievo alcune linee direttrici di fondo, che devono essere bilanciate fra loro. Esse sono:

- 1) l'iniziativa della Regione interessata;
- 2) la leale collaborazione nel negoziato e nella conclusione dell'intesa fra Stato e Regione;
- 3) la consultazione degli enti locali;
- 4) il ruolo del Parlamento nell'approvazione dell'intesa.

Aggiungerei una quinta linea direttrice, forse non esplicitata: **l'intellegibilità e la comprensibilità – che è il presupposto per far valere la responsabilità – del procedimento da parte dei cittadini della Regione interessata e, più in generale, di tutti i cittadini.** Questo aspetto non viene adeguatamente valorizzato, a mio giudizio, nel dibattito. Ho notato che il *Paper* si interroga in diversi punti sulla *macchinosità* o sulla *farraginosità* di determinate soluzioni procedurali.

Nella costruzione del procedimento – nel silenzio della Costituzione – **dobbiamo riuscire a scandire le fasi secondo principi di trasparenza,**

comprensibilità e razionalità della decisione. Ciò consente di attribuire le responsabilità delle scelte.

Il Governo ha inteso proporre all'esame parlamentare un *iter* che non è quello semplicemente "pattizio" (che era fatto proprio dalle pre-intese), perché **il Parlamento è costantemente coinvolto, già nel corso del negoziato per l'intesa**. Non è un *prendere o lasciare*, come spesso si ripete.

Sulle varianti possibili al procedimento legislativo, vorrei formulare una osservazione. Un procedimento che prevedesse uno *stop-and-go* continuo fra Parlamento e Governo durante il procedimento legislativo di approvazione dell'intesa, con il Governo costretto a ri-attivare costantemente il tavolo del negoziato per l'intesa a seguito di emendamenti parlamentari in corso di approvazione dell'intesa, non verrebbe incontro a quella esigenza di chiarezza che ho evocato e, quindi, all'assunzione di responsabilità (p. 23 *Paper*). Il disegno di legge del Governo fa una scelta – che mi pare sia considerata costituzionalmente compatibile – fra le varie possibili. Si scandisce un *iter* che valorizza il ruolo del Parlamento nella fase di costruzione dell'intesa con l'approvazione di un **atto di indirizzo**, sulla cui vincolatività giuridica non riterrei necessario andare oltre.

Il Parlamento potrebbe dare indicazioni precise e puntuali; oppure potrebbe limitarsi anche ad esprimere indirizzi o criteri generali, non a dare indicazioni puntuali, cosicché saranno poi Governo e Regione interessata a declinare quegli indirizzi o criteri nel dettaglio. **Accolgo con attenzione la sollecitazione a dare tempestiva e motivata comunicazione al Parlamento nel caso in cui si distacchi dagli indirizzi parlamentari** (p. 5).

Alla fine, però, scatta **l'assunzione di responsabilità da parte di tutti gli attori**: Governo e Regione che sottoscrivono l'intesa; Governo che presenta il disegno di legge alle Camere (e mi pare questa una soluzione costituzionalmente ortodossa, come si dà atto nel *Paper*); Camere che approvano o rigettano la proposta nascente dall'intesa e sulla quale esse hanno già avuto modo di esprimersi, chiarendo le responsabilità di tutti.

Mi sono interrogato, sulla base delle sollecitazioni del *Paper*, sull'opportunità di una **legge di "principi e criteri direttivi per l'applicazione dell'art. 116.3"** (p. 25), che entrino nel merito del negoziato. **Darei risposta negativa, che non è opportuna**. Qui sta il "cuore" della trattativa fra Stato e Regioni: Stato che si farà carico di tutelare le ragioni dell'unità; Regione che si farà carico di sostenere le ragioni della differenziazione. Parlamento che valuta

il bilanciamento individuato, approvando l'intesa. Una legge di principi e criteri direttivi – sulla cui costituzionalità bisognerebbe interrogarsi (è possibile escludere per legge alcune materie dalla trattativa? Ho qualche dubbio, al riguardo) – finirebbe per “ingessare” a monte il confronto fra Stato e Regioni interessate. **La linea guida c'è: è la legge di procedura, da una parte; sono i LEP, nel merito delle scelte, dall'altra.**

Credo sia noto a tutti che al disegno di legge non si possa chiedere più di quanto esso possa fare. Mi riferisco al fatto che una **parte decisiva del procedimento spetterà all'autonomia regolamentare delle Camere.** È chiamata in gioco, quindi, la Presidenza delle Camere, gli uffici di presidenza, le Giunte per il regolamento, le Assemblee nel definire **il quadro regolamentare all'interno del quale i disegni di legge di approvazione delle intese avverrà.** È un punto che tengo molto a sottolineare. Le due Camere hanno da poco aggiornato i propri regolamenti alla riforma del numero dei parlamentari; in particolare, il Senato ha espresso una apprezzabile capacità di innovazione. Con riferimento al procedimento di approvazione delle intese, **le Camere dovranno innovare modalità di organizzazione dei lavori, alcune prassi, alcuni istituti: è la fisiologia della vita parlamentare.** Se alcuni istituti non sono adeguati alla complessità dell'obiettivo, si dovranno adeguare gli istituti. Non spetta però al Governo o alla legge disciplinare queste novità: c'è l'autonomia, costituzionalmente garantita, del Parlamento ai sensi dell'art. 64 Cost. E, consentitemi, da “pratico” dei regolamenti parlamentari, è una autonomia alla cui difesa tengo particolarmente.

Aggiungo una breve nota sulla consultazione degli enti locali. L'A.S. 615 valorizza l'autonomia statutaria delle Regioni, prevedendo che **la consultazione degli enti locali avvenga secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria.** Ciò non riguarda solo la sede – Consiglio delle autonomie locali o altro organo – ma anche il “modo” ed i “tempi”. Nulla vieta che, oltre ai momenti in cui è la legge dello Stato a prevedere la consultazione degli enti locali, la Regione decida di istituire un coordinamento permanente, un luogo di informazione costante, una sede di racconto intra-regionale. Insomma, la volontà è quella di **valorizzare l'autonomia delle Regioni anche in questo aspetto.**

7.2) Vengo al **merito delle questioni poste nel Paper e, in particolare, a quelle riferite alle condizioni.**

Se ho ben inteso, il *Paper* pone, tra le condizioni preliminari per l'approvazione dell'A.S. 615, almeno le seguenti sei:

- 1) **la definizione dei LEP ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost., in tutte le materie;**
- 2) **la quantificazione delle risorse necessarie all'esercizio dei LEP da parte delle diverse amministrazioni centrali, periferiche e territoriali in base a costi e fabbisogni standard (superando così definitivamente la spesa storica);**
- 3) **l'allocazione delle risorse così come quantificate, in attuazione integrale dell'art. 119 Cost., nel quadro dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali e della riforma fiscale;**
- 4) **l'attivazione degli istituti di perequazione ordinaria "a regime";**
- 5) **l'attivazione degli istituti di perequazione "straordinaria" (art. 119, quinto comma, Cost.);**
- 6) **la ridefinizione del ruolo della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica.**

Nel frattempo, si invita il Governo e il Parlamento a portare a compimento almeno quattro interventi "di sistema":

- 1) **definire i principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.;**
- 2) **apportare la già richiamata modifica della Costituzione a proposito della clausola di supremazia;**
- 3) **attivare da parte delle Regioni percorsi di "riflessione" sui motivi e sull'estensione del perimetro delle richieste di autonomia differenziata;**
- 4) **valutare più ampi scenari di attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001, preso atto che – così si dice nel Paper (p. 49) – appare «difficilmente praticabile» la riforma del bicameralismo.**

Mi sia consentito notare – come ho già anticipato in apertura – che questa attenzione sulle implicazioni fra attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. e la Costituzione nel suo complesso **è stata sollecitata dalla nostra iniziativa legislativa; in passato, così non è stato per altre iniziative del passato.** Lo considero un gesto di attenzione verso la serietà e la concretezza della nostra proposta.

Alcuni dei membri di questo autorevole consesso sono membri anche del **Comitato tecnico-scientifico per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (c.d. CLEP)**, e dei suoi sottogruppi, che stanno lavorando alacremente e con grande serietà, sotto la saggia guida del prof. Sabino Cassese. Nell'ambito delle previsioni della legge di bilancio per il 2023 (all'articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197), il

CLEP – che è stato istituito per volontà del Ministro a supporto della Cabina di regia, non essendo previsto dalla legge – sta operando per dare corpo alla prima mappatura dei LEP previsti dalla legislazione vigente o tratti dall’attuale sistema delle funzioni amministrative, interrogandosi approfonditamente sui metodi e sulle soluzioni per effettuare tale operazione.

Provo a rispondere così alle critiche sollevate nel *Paper*:

a) è vero che la legge di bilancio per il 2023 prevede i LEP **solo nelle materie oggetto di autonomia differenziata**, ma posso annunciare che – d’intesa col presidente Cassese – **abbiamo esteso l’ambito di analisi da parte del CLEP anche a materie ulteriori rispetto a quelle di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione**. Sarà costituito, a tal fine, un apposito sottogruppo aggiuntivo. L’individuazione dei LEP in tali materie potrà svolgersi anche indipendentemente dall’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione e potrà procedere con tempi non necessariamente coincidenti con quelli indicati dalla legge di bilancio per il 2023 (fermo restando il termine ultimo già indicato dalla legge stessa).

Attualmente, il Comitato tecnico-scientifico, sulla base della ricognizione delle funzioni amministrative esercitate, a partire da quelle statali, sta valutando gli ambiti nei quali i LEP siano già eventualmente previsti e quelli in cui essi siano comunque da prevedere. I livelli essenziali saranno poi oggetto di una valutazione quanto al fabbisogno standard richiesto, con il concorso della Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

b) **la definizione di LEP accolta nella legge di bilancio per il 2023 è stata ispirata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 220/2021²**. L’attribuzione

² La Corte costituzionale, nella richiamata sentenza, afferma di «valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (ex multis, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020). In questa prospettiva i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (ex multis, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018). Oltre a rappresentare un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti (se non altro, per consentire la dimostrazione della lesività dei tagli subiti), l’adempimento di questo dovere dello Stato appare, peraltro, particolarmente urgente anche in vista di un’equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 (Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti), convertito, con modificazioni, in legge 1° luglio 2021, n. 101. In definitiva, il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla

di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, è consentita **solo** subordinatamente alla determinazione dei LEP. Mi pare questo un passaggio che viene incontro significativamente alle esigenze sottolineate nel *Paper*, quanto all'ordinata attuazione del regionalismo differenziato;

c) **Il coinvolgimento parlamentare nella definizione dei LEP è previsto proprio nell'A.S. 615**, che propone di modificare sul punto la legge di bilancio per il 2023, con la previsione di un parere sui DPCM da parte delle commissioni parlamentari competenti. Sull'esistenza di una **riserva di legge relativa** nella determinazione dei LEP, la sentenza n. 88/2003 – citata nel *Paper* – richiamava, in una fase iniziale dell'interpretazione/applicazione del Titolo V Cost., l'intervento della legge poiché la lett. m) ha una «forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regione e delle Province autonome». Direi, quindi, che la finalità della riserva relativa di legge è principalmente garantistica nei confronti delle autonomie territoriale, non solo nei confronti dei diritti dei cittadini. **La legge di bilancio per il 2023 indica i principi e le procedure per la determinazione dei LEP attraverso i DPCM**. In questo senso, vorrei sottolineare che la legge di bilancio costituisca già una copertura legislativa sufficiente per l'azione che il Governo sta conducendo, attraverso la Cabina di regia ed il Comitato tecnico-scientifico dei LEP. Il parere parlamentare e l'intesa in Conferenza unificata sembrano essere due passaggi che rafforzano questa prospettiva “garantista” di condivisione, soprattutto con il sistema delle autonomie.

In più, il disegno di legge n. 615 ha avuto cura di precisare ulteriormente che spetta alla legge indicare le materie o gli ambiti di materie oggetto di LEP.

Complessivamente, a fronte di una inattuazione dei LEP da più di venti anni da parte del legislatore, credo che si debba esprimere un apprezzamento per questo sforzo, che sorge dall'esigenza e della volontà di attuare l'art. 116, terzo comma, Cost., ma che ha un respiro più ampio.

7.3. L'attuazione dell'art. 119 Cost.

piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali».

L'altro grande tema sollevato nel *Paper* è la necessità dell'attuazione dell'art. 119 Cost. come **condizione per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.** Vorrei porre un quesito preliminare, che forse questo autorevole consesso può aiutare a sciogliere: l'art. 116, terzo comma, Cost., richiedendo il "rispetto dei principi di cui all'articolo 119" Cost., esige qualcosa di più o qualcosa di meno rispetto alla puntuale applicazione della legge n. 42/2009 e dei successivi decreti legislativi? **Lo chiedo senza retorica perché, se le parole in Costituzione hanno un "peso", allora mi chiedo cosa significhi il riferimento ai "principi" e non alle regole puntuali dell'art. 119 Cost. in tutti i suoi contenuti.**

Ciò premesso, **non potete trovare in questo Ministro persona più convinta di qualsiasi altra della necessaria attuazione della legge n. 42/2009**, essendone stato io il "promotore" in sede governativa e parlamentare, nella XVI legislatura. Le vicende che sono seguite, con la "torsione" centralista del coordinamento della finanza pubblica, sono a tutti note, perseguite dai Governi dal 2011 in avanti ed avallate da parte della giurisprudenza costituzionale.

Per quanto attiene all'attuazione della **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica**, consentitemi di annunciare che si è insediata, su mia iniziativa, una Commissione di studio e analisi sul sistema delle Conferenze (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città, Conferenza unificata e Conferenza permanente). Auspico che i lavori di questa Commissione consentano di "riattivare" questa fondamentale sede di confronto sulla finanza pubblica territoriale.

Credo si possa dare atto – come si fa nel *Paper* (p. 43) – del fatto che l'A.S. 615 **sgombri il campo da alcuni pesanti equivoci sull'autonomia differenziata**, nei risvolti di tipo finanziario. In particolare, procedendo solo a mo' di elencazione:

- a) si esclude qualsiasi forma di attribuzione del c.d. **residuo fiscale**, in linea con la giurisprudenza costituzionale;
- b) si prevede **l'invarianza della spesa pubblica complessiva**, ai sensi dell'art. 81 Cost., così da assicurare che le singole intese non determineranno nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica;
- c) si riafferma **la tutela degli assetti finanziari delle Regioni che non siano parte dell'intesa**, che è una clausola di tutela dell'intero sistema;

- d) si ribadisce **la centralità della perequazione**, promuovendone un riordino complessivo (art. 9);
- e) si conferma **l'impostazione dell'art. 14 della legge n. 42/2009**.

A quest'ultimo proposito, vorrei sottolineare **la critica riferita alle Commissioni paritetiche Stato-Regioni**, disciplinate dall'intesa, che si trova nel *Paper* (pag. 44). A me pare che la funzione di queste Commissioni non possa essere interpretata come produttiva di contenuti "integrativi" dell'intesa, come una sorta di rinvio in bianco, bensì come **produttiva di contenuti "attuativi" dell'intesa**. L'art. 4 dell'A.S. 615 afferma che «il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'articolo 3, può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard». È quindi l'intesa che disciplina le modalità e le procedure di quantificazione delle risorse. La Commissione paritetica svolge una funzione attuativa e di monitoraggio. Il modello è, in definitiva, quello delle Regioni a statuto speciale.

Si paventa il rischio di non avere presente **"il quadro generale comune"**, **poiché molte questioni non si possono risolvere in via bilaterale fra Stato e singola Regione** (p. 44). Vorrei ricordare che l'A.S. 615 prevede un ruolo importante della Conferenza unificata in alcuni passaggi chiave: acquisizione del parere sullo schema di intesa preliminare (art. 3); informativa sugli oneri finanziari derivanti dall'attuazione di ciascuna intesa (art. 7, c.5); informativa sulle misure perequative (art. 9).

A mio giudizio, quindi, l'attuazione dell'art. 119 Cost. passa attraverso anche l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. L'occasione dell'approvazione dell'A.S. 615 può rappresentare un frangente storico importantissimo per dare una "svolta" di accelerazione all'attuazione del federalismo fiscale. E si può procedere "in parallelo".

8. Spunti conclusivi.

Il *Paper*, in conclusione, si domanda se quanto stiamo vivendo sia tempo perduto o tempo guadagnato. **Io credo che si debba mettere a frutto il tempo presente, per recuperare il tempo perduto.**

L'ordinato svolgimento dell'attuazione del Titolo V avrebbe dovuto partire più di venti anni fa. Non è accaduto. Prendiamone atto. Oggi il Governo

ed il Parlamento stanno tentando di porre rimedio in un lasso di tempo breve, mi rendo conto: **entro questa legislatura dovremmo aver approvato non solo la legge quadro, ma anche le leggi approvative dell'intesa**. Ritengo che si debba fare presto, procedere a ritmi serrati, rispettare le scadenze che ci siamo dati perché sono realistiche e possibili. L'autonomia può essere davvero il "volano" che supporta sviluppo economico, coesione sociale, innovazione tecnologica, amplificando gli effetti del PNRR e nell'attuazione dei valori costituzionali. Grazie per questo qualificatissimo contributo che ha arricchito il dibattito politico, istituzionale, scientifico e civile del nostro Paese.

C'è sempre una "metafora" alimentare quando si parla di autonomia regionale.

Nell'ordinamento spagnolo, che conosce un significativo livello di differenziazione, si utilizza l'espressione «*tabla de quesos*» (vassoio di formaggi), per indicare la possibilità delle Comunità autonome di contrattare col potere centrale le competenze da esercitare. L'opposto è individuato nel «*café para todos*» (caffè per tutti), ossia il principio di uniformità per tutte le autonomie territoriali.

Nel nostro Paese si parla spesso di "fetta di torta", più o meno grande, quando si parla di ripartizione di risorse. Il *Paper* di ASTRID ci richiama all'attenzione al menù completo, non a singole portate o pietanze.