

Autonomia differenziata a rischio incostituzionalità

Di Ivo Rossi e Alberto Zanardi da lavoce.info

il 01/10/2024

in [In evidenza](#)

I ricorsi alla Consulta proposti da quattro regioni tratteggiano una mappa dei possibili profili di incostituzionalità della legge Calderoli. Per gli aspetti finanziari vanno dalla definizione dei Lep agli effetti sui conti pubblici, alle partecipazioni.

I ricorsi delle quattro regioni

Il ministro degli Affari regionali e delle autonomie, Roberto Calderoli, in audizione davanti alla commissione sul federalismo ha annunciato l'avvio dei negoziati con Liguria, Piemonte, Veneto e Lombardia sulle funzioni pubbliche da acquisire relativamente alle cosiddette materie non-Lep. Sull'attuazione dell'autonomia differenziata pendono però i ricorsi presentati durante l'estate dalle regioni Puglia, Toscana, Campania e Sardegna con cui viene chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare l'incostituzionalità totale o parziale della legge Calderoli.

Si tratta di questioni delicatissime, che riguardano il rapporto fra lo stato e le regioni e la tenuta dei conti pubblici, già sollevate nel corso delle audizioni in particolare da parte della Banca d'Italia e dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

Ma quali sono i profili di incostituzionalità messi in evidenza dai quattro ricorsi regionali? Qui l'attenzione sarà concentrata sugli aspetti di finanza pubblica, come i trasferimenti di risorse finanziarie alle Regioni richiedenti e gli equilibri dei conti pubblici. Ma anche al di fuori di questo perimetro, i rilievi avanzati dai ricorsi regionali sono innumerevoli, articolati e forse ancor più rilevanti di quelli di natura finanziaria: dalla mancata previsione di specifiche motivazioni nelle richieste regionali, con conseguente rischio di devoluzioni massicce e potenziale "scomparsa dall'ordinamento della potestà legislativa concorrente dello stato", alle carenze procedurali circa il coinvolgimento dei livelli di governo sub-nazionali (che violerebbero il principio di leale collaborazione tra stato e regioni) e la partecipazione del Parlamento nella valutazione e approvazione delle intese (l'attribuzione a Dpcm dell'aggiornamento dei Lep sarebbe contraria alla riserva di legge), alla discriminazione a favore delle regioni che hanno già avviato il confronto con lo stato prima della legge Calderoli.

Profili di incostituzionalità su Lep, conti pubblici e partecipazioni

Quanto ai profili di illegittimità costituzionale di natura finanziaria sono tre le grandi fattispecie richiamate nei ricorsi regionali (vedi tabella). Il primo gruppo di rilievi concerne, sotto diverse prospettive, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) a cui la legge Calderoli collega meccanismi "di maggior tutela" per la devoluzione e finanziamento delle funzioni pubbliche corrispondenti rispetto agli ambiti in cui i Lep non sono rilevanti. Viene paventata la mancata garanzia dei Lep, o un loro possibile sotto-finanziamento, quale effettiva condizione per poter procedere alla devoluzione delle materie Lep, l'arbitrarietà nella distinzione operata dalla legge Calderoli tra materie Lep e non-Lep fondata soltanto sulle risultanze del Comitato Cassese, il

riconoscimento di una “delega in bianco” al governo a determinare i Lep per l’assenza di principi e criteri direttivi nella legge di bilancio per il 2023, richiamata dalla norma.

Il secondo insieme di rilievi riguarda le ricadute dell’autonomia differenziata sugli equilibri dei conti pubblici nazionali e sulle risorse disponibili per le regioni — o meglio sarebbe dire, dei territori regionali — diverse da quelle che richiedono maggiore autonomia. Si va dalla generica denuncia di un possibile “impoverimento” del quadro economico-finanziario ai rilievi più specifici che evidenziano la mancata previsione di un criterio di adeguamento nel tempo nel meccanismo di finanziamento delle materie non-Lep, la previsione della mera possibilità — e non della necessità come previsto per le regioni a statuto speciale — del concorso delle regioni ad autonomia rafforzata alle manovre di consolidamento fiscale, ai rischi per il coordinamento fiscale che deriverebbero dall’affidare a distinte commissioni paritetiche stato-regione la verifica dell’allineamento nel tempo tra fabbisogni di spesa e risorse.

L’ultimo insieme di motivi di incostituzionalità sul piano finanziario riguarda il ricorso, previsto dalla legge Calderoli, alla compartecipazione su tributi erariali riferibili al territorio regionale quale strumento esclusivo di finanziamento delle funzioni trasferite e, più in generale, ai profili di equità tra regioni nell’attivazione dell’autonomia differenziata. In particolare, viene rilevato come l’affidarsi alle compartecipazioni non responsabilizzerebbe i decisori regionali, come invece richiesto dall’art. 119 della Costituzione — anche se è difficile immaginare un adattamento dello schema del federalismo fiscale all’asimmetria dell’autonomia differenziata. Inoltre, si evidenzia come finanziare le materie devolute via compartecipazioni possa comportare un rischio di incapienza fiscale per le regioni “povere” in termini di gettiti tributari, che accentuerebbe i divari fra regioni. E ancora come la mancata attuazione del meccanismo perequativo delle capacità fiscali delle regioni, previsto dalla legge sul federalismo fiscale del lontano 2009, possa comportare iniquità nell’accesso all’autonomia differenziata su funzioni “aggiuntive” rispetto a quelle statali, che dovrebbero essere finanziate con risorse proprie regionali.

L’intreccio con il referendum popolare

Si tratta dunque di una mappa assai articolata di possibili profili di incostituzionalità, peraltro già messi in evidenza nelle audizioni di molteplici istituzioni e studiosi nel corso dell’esame parlamentare della legge Calderoli.

Ora la palla passa alla Corte costituzionale che dovrà dare prova, ancora una volta, di saper navigare in mari assai agitati, tanto più se si considera che in queste settimane si conclude la raccolta di firme per il referendum abrogativo della stessa legge, preludio, in caso di esito positivo, di una consultazione popolare nella prossima primavera.

I ricorsi regionali sono dunque destinati a intersecarsi con le prospettive della consultazione popolare. Se infatti la Consulta dovesse decidere i ricorsi regionali prima della sua valutazione sull’ammissibilità del referendum, accogliendo le censure integrali di incostituzionalità proposte dalle iniziative regionali – come quella che rileva che la Costituzione non richiede alcuna legge-quadro di attuazione – la legge Calderoli cadrebbe in toto fin dalla sua entrata in vigore (*ex tunc*, come dicono i giuristi) e, ovviamente, anche il referendum popolare seguirebbe la stessa sorte. Se invece l’incostituzionalità eventualmente riconosciuta dalla Corte a partire dai ricorsi regionali fosse solo parziale, cioè riguardasse specifiche disposizioni della legge Calderoli, il referendum cadrebbe per le parti censurate, ma rimarrebbe in piedi per le altre. E il referendum, diversamente dall’accoglimento (totale o parziale) dei ricorsi, avrebbe effetto dal momento dell’abrogazione mediante il voto popolare se questa si verificasse (*ex nunc*), con la possibilità che qualche intesa nel frattempo intervenuta resti valida.

Tabella 1

Profili di incostituzionalità della legge Calderoli di natura finanziaria evidenziati dai ricorsi delle Regioni Puglia, Campania, Toscana e Sardegna

	Puglia	Campania	Toscana	Sardegna
Mancata garanzia dei Lep, loro possibile sotto-finanziamento prima dell'autonomia differenziata	x	x	x	
Arbitrarietà nella distinzione tra materie Lep e non-Lep	x	x		x
Nessun contenuto direttivo per la delega per la determinazione dei Lep ("delega in bianco")	x	x	x	x
Finanziamento dell'autonomia differenziata mette a rischio gli equilibri di finanza pubblica e l'allocatione territoriale delle risorse pubbliche		x	x	
Rischi di mancato coordinamento fiscale per affidamento a Commissioni paritetiche distinte per ogni Rad				x
Mancata previsione di un criterio di adeguamento nel tempo nel finanziamento delle materie non-Lep	x			x
Possibilità (e non necessità) del concorso delle Rad agli equilibri di finanza pubblica	x	x		x
Finanziamento delle materie devolute mediante compartecipazioni: deresponsabilizzazione fiscale	x		x	x
Finanziamento delle materie devolute affidato in via esclusiva alle compartecipazioni: rischio di incapienza nelle regioni "povere"	x	x	x	x
Mancata attuazione della perequazione delle capacità fiscali delle RSO (federalismo simmetrico) con conseguente iniquità nell'accesso all'autonomia differenziata per funzioni "aggiuntive"		x	x	

Ivo Rossi, già dirigente del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri e già componente della Commissione paritetica Stato Regione Friuli-Venezia Giulia. Inoltre, già Sindaco di Padova e Consigliere regionale del Veneto dal 1990 al 2000.

Alberto Zanardi, professore ordinario di Scienza delle finanze nell'Università di Bologna. Attualmente è componente del -Comitato scientifico per le attività inerenti alla revisione della spesa pubblica istituito presso il MEF. Durante il 2022 è stato presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard presso il MEF e tra il 2014 e il 2022 componente del Consiglio direttivo dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Nel passato ho fatto parte della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e della Commissione tecnica per la finanza pubblica presso il MEF.