

## **La bozza di legge quadro attuativa del regionalismo differenziato: dubbi e perplessità**

di *Ettore Jorio*

I temi del federalismo fiscale e del regionalismo differenziato si fanno, di recente, reciprocamente da *pendant*. Lo fanno correttamente, perché inscindibili in quanto - essendo figli della stessa mano di revisione costituzionale del 2001 - il primo costituisce l'indispensabile presupposto realizzativo dell'altro.

Prova ne sono le due conclusioni cui è pervenuto il Governo giallo-rosso, seppure l'una in stridente contraddizione con l'altra:

- poco dopo il suo insediamento (si veda Quotidiano EELL&PA de *IlSole24Ore* del 22 ottobre 2019), ha annunciato di volere condizionare e differire il perfezionamento legislativo delle Intese con le Regioni interessate ad accedere alle maggiori competenze legislative attraverso il regionalismo differenziato, alla intervenuta determinazione dei livelli essenziali di prestazioni (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.), alla valorizzazione dei costi/fabbisogni *standard* (legge 42/09) e alla costituzione del Fondo di perequazione, di cui all'art. 119, comma 3, della Costituzione;

- giorni orsono (si veda *IlSole24Ore* del 10 novembre 2019) ha invece proposto addirittura una legge - definita non si sa quanto appropriatamente «quadro» - attuativa del regionalismo asimmetrico, da esercitarsi a mente dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, sulla quale si sono espressi nell'ordine, con mutevole entusiasmo e/o diverso senso critico, i Presidenti della Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Liguria e Piemonte (si vedano *IlSole24Ore* del 12 e 13 novembre 2019).

### *La road map del Governo*

Un testo di ipotesi legislativa, questa, già trasmessa alle Regioni lo scorso 8 novembre e, quindi, proposta al dibattito istituzionale da effettuarsi in sede di Conferenza Stato-Regioni, che tuttavia dovrebbe essere anche confrontata con gli enti locali, ai quali tocca assicurare alle rispettive collettività i servizi pubblici locali, al lordo dei Lep riguardanti l'assistenza

sociale, di competenza comunale a mente dell'elenco approvato delle funzioni fondamentali (punto g) con l'art. 19 del D.L. 95/2012, convertito in legge 125/2012, modificativo dell'art. 14 del D.L. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010.

La bozza della legge «quadro» - ampiamente promossa dal ministro Francesco Boccia quale soluzione alle diverse posizioni assunte in tema di regionalismo differenziato, alcune delle quali non affatto condivisibili perché tendenti ad istigare, irragionevolmente, il Mezzogiorno a difendersi da fantomatici attacchi separatisti - consta di due articoli: il primo, dal titolo «*Principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116 terzo comma della Costituzione*», composto da quattro commi e il secondo, dal titolo «*Modalità di definizione dei LEP e degli obiettivi di servizio*», che ne conta cinque.

*Più una linea guida che una legge cornice*

L'esaminata bozza, così come ideata, assume più che altro il significato di un impegno politico - ben scandito nei suoi tempi di realizzazione, invero un po' troppo dilazionati - considerata anche la convincente finalità del Governo di volere pervenire, anche attraverso la stessa, alla generazione di un contesto unitario di riferimento regionale nell'affrontare una corretta attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione. Lo fa rieditando l'agenda governativa della attuazione del federalismo fiscale, fermo al palo da oltre otto anni dai provvedimenti delegati e a dieci anni dalla legge delega che ne fissava i termini.

Al riguardo, tenta di farlo fissando scadenze utili e molto prossime nonché con il ricorso ad una specifica attività commissariale (art.2.2), funzionale a perfezionare gli adempimenti relativi - riguardanti la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni *standard* - in un tempo ragionevolmente più breve rispetto ai percorsi ordinari sino ad oggi neppure intrapresi, ancorché per alcuni di essi rimarrebbe imprescindibile l'opzione legislativa.

Un obiettivo che, se perseguito con le dovute attenzioni e conseguito celermente, potrebbe determinare una migliore efficienza alla finanza pubblica e una pronta efficacia della stessa nell'assicurare uniformemente i diritti sociali e le funzioni fondamentali attribuite al sistema autonomistico territoriale, prioritariamente ai Comuni.

*I limiti della soluzione individuata*

Relativamente allo strumento prescelto della «legge quadro», il ministro Boccia e il Governo di cui fa parte sanno benissimo che quanto proposto, una volta formalmente condiviso dal Parlamento, andrebbe comunque a concretizzarsi in una legge ordinaria, in quanto tale modificabile nel tempo dalle Camere sino ad essere dalle medesime potenzialmente abrogata.

Non solo. La disciplina in essa recata, proprio perché non di rango costituzionale:

a) potrebbe bene essere disattesa ovvero implementata dalle leggi rafforzate, da approvare a maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento, cui l'art. 116, comma 3, della Costituzione rinvia il perfezionamento legislativo delle Intese raggiunte tra le Regioni istanti e il Governo (si veda la nota di M. Villone su Il Manifesto del 6 novembre 2019);

b) rappresentare il riferimento legislativo da modificare, a cura dello stesso Parlamento, sulla base della costituzione di nuove maggioranze di aula e/o di successive particolari diverse istanze formalizzate dalle Regioni diverse da quelle che avessero già perfezionate le loro in vigenza del precedente testo.

*Il contenuto e i dubbi*

Nel merito del contenuto della bozza, alcuni dubbi e qualche imprecisione.

Un dubbio si riferisce alla utilità del provvedimento perché, di fatto, è difficile individuarne lo spessore cogente. Appare, infatti, una legge meramente indicativa dei principi, peraltro già sanciti in altri analoghi provvedimenti di attuazione costituzionale (n. 42/09 e decreti delegati), riaffermativa di strumenti previsti da oltre un decennio nell'ordinamento, anche relazionati al conseguimento dell'equilibrio economico del tipo la legge attuativa rinforzata n. 243/212, e di fissazione di termini temporali ottimali per l'esecuzione degli adempimenti ivi ribaditi.

Pertanto, così come redatta, più che una legge «cornice» rappresenta una sorta di linea guida dell'applicazione di norme che già ci sono, per di più di attuazione costituzionale.

Il riferimento a siffatte norme è ovviamente rivolto massimamente all'attuazione del novellato art. 119 della Costituzione perfezionata con:

- la legge delega n. 42/09;

- i suoi decreti legislativi delegati (nn. 216/2010, 23/2011, 68/2011), rispettivamente, disciplinanti la determinazione dei fabbisogni *standard* per enti locali, il federalismo fiscale municipale e i costi e fabbisogni *standard* relativi alla salute;
- la perequazione infrastrutturale di cui al DM 26 novembre 2010, pubblicato tardivamente (G.U. dell'1 aprile 2011) e lasciato a giacere inattuato chissà dove.

Un ulteriore dubbio riguarda la disciplina, recata nell'art. 2, riferita alle modalità di definizione dei LEP e degli obiettivi di servizio.

Ciò che appare giuridicamente inaccettabile - anche perché in netta contraddizione con il condizionamento e il differimento, di cui si era reso coraggioso portatore il Conte *bis* quasi all'atto del suo insediamento, del regionalismo differenziato rispetto all'individuazione dei Lep, dei costi/fabbisogni *standard* che ne garantissero il finanziamento unitario utile uniforme e del Fondo di perequazione garante dell'uniformità sostanziale - è la concepita ammissibilità (art. 2) della legge di approvazione delle Intese regionali senza avere prima sancito quanto precedentemente sostenuto dal Governo nella immediatezza del suo insediamento.

Quanto alle imprecisioni, sono da rilevare le trascuratezze di trattamento di fondamentali strumenti già previsti nell'ordinamento indispensabili per finanziare i LEP (sanità e assistenza sociale *in primis*) che risultano, nella bozza resa nota dal Governo del tutto ignorati. Ciò in quanto non sono neppure nominati nei compiti individuati nell'art. 2 al nominando Commissario *ad acta*, cui viene invece rimessa la predeterminazione dei fabbisogni *standard*, strettamente di tipo quantitativo, necessari alla copertura delle funzioni fondamentali degli enti locali, non individuati sino ad oggi per mera incuria della politica che non ha messo in condizione la SOSE di valorizzarli ai sensi del d.lgs. n.216/2010.

Le precisate assolute dimenticanze riguardano il mancato riferimento ai costi *standard* funzionali a determinare il valore ottimale spendibile per ogni singola prestazione essenziale, imprescindibile per determinare prima il fabbisogno *standard* nazionale e poi quelli regionali, garanti della esigibilità dei LEP su tutto il territorio nazionale, a mente dell'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione. Il tutto assistito da quella perequazione senza la quale non si arriverebbe comunque da alcuna parte.

*Il temuto pericolo*

In buona sostanza, le norme applicative del federalismo fiscale riguardanti, per l'appunto i Lep e gli obiettivi di servizio (di cui agli artt. 3 e 5 della legge 42/09), dovranno (solito termine di impegno tipicamente politico) essere approvati con DPCM da emanare entro dodici mesi dall'entrata in vigore delle leggi di approvazione delle dette Intese, dalla cui data si comincerà a parlare (e a godere) dei consequenziali diversi riparti delle risorse rispetto a quelle di oggi.

Una dimostrazione chiara di come - come si diceva, con soli due articoli di nove commi complessivi - il Governo tenti ancora una volta di tirare una martellata al cerchio (i sostenitori dell'eguaglianza territoriale e del Mezzogiorno) e un'altra alla botte (le Regioni che hanno fretta di formalizzare comunque le loro maggiori competenze legislative).

Così facendo: si sposterà all'infinito la soluzione ai disagi del Sud (solo il 2022 tutte le Regioni avrebbero le risorse necessarie per rendere esigibili i Lep!); si consentirà alle Regioni spasmodiche della differenziazione di poter realizzare il proprio sogno sin dal prossimo anno.

Concludendo, il Governo tende a trasferire nel lungo periodo l'applicazione del federalismo fiscale (LEP, costi/fabbisogni *standard* e costituzione del fondo perequativo). Tutto questo è dimostrativo - prescindendo dalle considerazioni positive o critiche nei confronti della attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione - di una ingiustificata dilatorietà (art. 2, comma 1: «*i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni standard ... nonché le relative metodologie di determinazione, sono individuati ... (Dpcm) entro dodici mesi dalla entrata in vigore della legge di approvazione delle Intese*») verso gli anzidetti strumenti che, se non celermente individuati e posti a fondamento del finanziamento delle autonomie territoriali, creerebbero un grave ulteriore pericolo per le condizioni di vita nel Mezzogiorno.

Tale *vulnus* causerebbe al Sud di rimanere così come siamo per chissà quanti anni, a leccarci le ferite prodotte da una sanità che non c'è, da una assistenza sociale che è difficile persino immaginare, da trasporti pubblici locali da terzo mondo e da una organizzazione scolastica penalizzata da plessi insicuri e fatiscenti.