

La bozza Calderoli di attuazione del regionalismo differenziato

di Ettore Jorio

Sommario; 1. *Premessa*; 2. *Il testo della bozza Calderoli e la complementarità con la legge di bilancio 2023*; 3. *Il sistema di finanziamento basato sui costi e fabbisogni standard*; 3.1 *I fabbisogni standard della legge 42/2009 sono differenziati*; 4. *La salvaguardia primaria della uniformità delle prestazioni*; 5. *Il punto di forza dell'elaborato Calderoli*.

1. *Premessa*

Rifiutare aprioristicamente l'opportunità del ricorso facoltativo delle Regioni a conseguire una maggiore autonomia legislativa - di quella attribuita loro dall'art. 117 della carta costituzionale e di una parte di quella riconosciuta come esclusiva dello Stato - assume un duplice significato.

Il primo, di doversi esprimersi acriticamente in senso negativo su un importante precetto della Costituzione (art. 116, c. 3), revisionata per iniziativa di un governo allora di centrosinistra (2001) e condivisa da un *referendum* confermativo, uno dei pochi ad avere raggiunto il *quorum*.

Il secondo - che è insieme causa e conseguenza del primo - è quello di non prendere coscienza delle reali ricadute conseguenti al perfezionamento dell'*iter* parlamentare che assegni le materie rivendicate dalle Regioni istanti alla propria competenza legislativa esclusiva.

2. *Il testo della bozza Calderoli e la complementarità con la legge di bilancio 2023*

Tra un groviglio di considerazioni, molte delle quali non propriamente corrette in tema di distribuzione alle autonomie regionali delle risorse statali - confondendo in ciò le pretese di alcune Regioni del nord con le regole

costituzionali e della legislazione attuativa delle stesse -, si trascura nel dibattito lo stato dell'essere, oramai "antico", dell'impalcatura regolativa della materia. A proposito di questa, è bene sottolineare che, nel 2009 è stata approvata, alla quasi unanimità, la legge delega n. 42 attuativa dell'art. 119 della Costituzione. Una legge alla quale hanno fatto seguito ben otto decreti delegati approvati nel biennio 2010-2011, dei quali alcuni regolatori dell'attuale disciplina contabile (d.lgs. 118/2011) e altri - specie quelli introduttivi dei criteri dei fabbisogni *standard* per gli enti locali (d.lgs. 216/2010) e dell'importante binomio costi/fabbisogni *standard* afferenti al sociosanitario (d.lgs. 68/2011) – lasciati dormire nel cassetto da oltre dodici anni.

Una tale nutrita esistenza di regole, costituzionali e ordinarie, avrebbe dovuto consigliare, da subito, un più accorto approccio sia alla legge attuativa dell'art. 116, c. 3, sia all'applicazione del cosiddetto federalismo fiscale, lasciato "impagato" sul banco della colposa inerzia legislativa, regolamentare e amministrativa

Lo scorso 29 dicembre 2022 è stato definito il testo della bozza di DDL c.d. "Calderoli" trasmessa oggetto di una minuziosa ricerca del consenso dei Presidenti delle Regioni, attraverso un itinerario che il Ministro per gli affari regionali e le autonomie della Repubblica ha ritenuto ripercorrere programmando di incontrarli direttamente nelle loro sedi istituzionali regionali.

Un Ddl che, nella sua lettera definitiva, si complementarizza con la legge coeva del 29 dicembre 2022 n. 197, esattamente con i commi 792-798, che ne scandiscono sia i tempi sia gli adempimenti amministrativi propedeutici a definire i livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117 comma 2, lett. m) della Costituzione, e a determinare le risorse occorrenti attraverso il criterio introdotto dalla anzidetta legge n. 42/2009.

Al di là delle giuste decisioni di volere giuridicamente condizionare l'avvio a regime del regionalismo differenziato alla corretta e capillare individuazione dei Lep e al finanziamento dei medesimi ricorrendo ad un generico criterio di determinazione dei costi e fabbisogni *standard*, l'argomento impone, sul punto, qualche utile considerazione. Specie sulle affermazioni "promozionali" del testo-proposta legislativa, nella parte in cui fa esplicito rinvio alla disciplina individuata nella suddetta legge di bilancio 2023.

Complessivamente si afferma infatti che, sino a quando non saranno determinati i Lep e, dunque, individuati e definiti i costi e i fabbisogni *standard*, ad assistere il finanziamento delle funzioni fondamentali e delle prestazioni essenziali continuerà a presiedere il criterio della spesa storica. Un assunto che ha prodotto, nei decenni, danni inenarrabili alla esigibilità dei diritti civili e sociali in diversi ambiti regionali.

3. Il sistema di finanziamento basato sui costi e fabbisogni standard

Di conseguenza, la lettera del Ddl Calderoli suscita una grande preoccupazione relativamente all'applicazione del previsto regime del finanziamento delle autonomie territoriali. Infatti, appare non affatto corretta la previsione riguardante un approccio generico all'auspicato sistema di finanziamento basato sui costi e fabbisogni *standard*. Ciò senza fare alcuna distinzione tra quello di tipo qualitativo, previsto per esempio nella sanità e nel sociale (d.lgs. 68/2011), e quello quantitativo individuato per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città metropolitane (d.lgs. 216/2010). Il tutto con il conseguente rischio di registrare un verosimile esordio zoppo del regionalismo differenziato a causa della mancanza delle risorse sufficienti ad assicurare servizi e prestazioni essenziali appropriate perché inadeguatamente garantiti da quella spesa storica che ha determinato il collasso finanziario delle Regioni del Mezzogiorno e l'inesigibilità dei diritti fondamentale da parte delle rispettive nazioni regionali.

Costituiscono, pertanto, errori irrimediabili sia i rinvii temporali che gli adempimenti assegnati alle solite commissioni, collaborate da una burocrazia dimostratasi incapace, in undici anni dai suddetti decreti delegati della legge 42/2009, di concretizzare: la definizione dei Lep; la valorizzazione dei costi *standard*, propedeutici a definire i fabbisogni *standard* regionali; la individuazione dei fabbisogni *standard* valorizzati degli enti locali.

3.1 I fabbisogni standard della legge 42/2009 sono differenziati

Un'altra osservazione riguarda la confusione che si evidenzia nel testo Calderoli - allo stesso modo di come si registrava anche nei due precedenti tentativi esperiti da Boccia (ivi Astrid Rassegna n. 4/2020) e Gelmini (ivi Astrid Rassegna n. 10/2021), però meglio curati sulle scansioni delle priorità da conseguire - tra fabbisogni *standard*, garanti delle funzioni del sistema autonomistico locale, e tra il sistema costi/fabbisogni *standard*, garante della salute dei cittadini e dell'assistenza sociale.

In proposito, non si comprende, infatti, la commistione che si fa tra la determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti locali, da determinarsi con le procedure (sino ad oggi fallimentari) di cui al d. lgs. 216/2010, con i fabbisogni *standard* riferibili alla determinazione delle risorse regionalisticamente differenziate, attraverso gli individuati costi *standard* riferiti, per esempio, ai macro-livelli assistenziali dei LEA.

Infatti, le procedure individuate nel comma 793, lett. d), dell'art. 1 della richiamata legge 197/2022 - cui il testo Calderoli fa esplicito riferimento e rinvio - sono esclusivamente basate sul fabbisogno *standard* (quantitativo perché valorizzato economicamente per funzioni) che, proprio perché individuabili attraverso la SOSE, l'Istat e il CINSEDO - sono riferibili esclusivamente ad una (auto)determinazione quantitativa cui si perviene mediante questionari. Una metodologia, questa, che ha fallito sino ad oggi (per dodici anni dalla previsione normativa, d.lgs. 216/2010) la corretta

individuazione delle risorse necessarie perché gli enti locali potessero assicurare le loro undici funzioni fondamentali.

A questo punto, è dato rilevare che il sistema costi/fabbisogni *standard* (quali-quantitativi) afferenti, invece, alla sanità e all'assistenza sociale, garantiti da una perequazione al 100%, comporterebbe: a) la valorizzazione governativa dei costi *standard* riguardanti le singole prestazioni sociosanitarie; b) la successiva determinazione dei fabbisogni regionali calcolati sulla base del reale bisogno epidemiologico delle singole regioni, dell'età media dell'utenza (più risorse a quella più vecchia) e degli indici di deprivazione socio-economica e culturale che le stesse esprimono. Un percorso ricognitivo difficile, quest'ultimo, da rimettere ai Sindaci e a Regioni finalizzato alla rilevazione delle urgenze epidemiologiche sulle quali determinare il fabbisogno *standard* necessario ad assicurare, ovunque, il necessario soccorso.

4. *La salvaguardia primaria della uniformità delle prestazioni*

Al riguardo, è da sottolineare negativamente l'assenza nel testo Calderoli della costituzione e del funzionamento del fondo perequativo destinato alle spese correnti, senza vincolo di destinazione, imposto dalla Costituzione (art. 119, c. 3). Quello strumento indispensabile per garantire, per l'appunto, il buon esito dei LEP ovunque e in favore di chiunque.

Un siffatto suo consapevole mancato insediamento a regime da subito – sino a quando non saranno definiti i lavori di cui ai commi 792/798 della legge di bilancio 2023 - determinerà, con il verosimile perdurare *ad libitum* della spessa storica a sovrintendere il sistema, il periodo delle maggiori disegualianze. Di fatto, istituzionalizzerà una sorta di “fondo di sperequazione”, che avrà una presumibile durata di anni, vista l'esperienza maturata dal 2011 ad oggi.

Il tutto con il prolungamento del notevole disagio per le regioni a minor gettito fiscale, bisognose invece di iniziare a credere in un regionalismo differenziato che possa essere la loro carta vincente, di stimolo alla politica ad impegnare per il ruolo dei decisori regionali che valgano qualcosa in più dei precedenti omologhi.

5. Il punto di forza dell'elaborato Calderoli

Nella stesura definitiva (29 dicembre) della bozza del Ddl è dato però rinvenire, rispetto alle versioni precedenti, un esempio di abile e raffinata tecnica redazionale legislativa, che metterebbe a riparo da consolidati ritardi registrati dal 2011 ad oggi nel rendere operativo il federalismo fiscale.

Esso è da individuare nel rinvio alla legge di bilancio per il 2023, cui il testo Calderoli si vincola in regime di complementarità assoluta. Una pregevole invenzione, questa, che differenzia - nella sostanza - l'elaborato del ministro degli affari regionali e delle autonomie rispetto a quelle elaborate dagli omologhi Boccia e Gelmini.

La novità assume la caratteristica dell'essenzialità per un buon esordio del federalismo fiscale. Come tutte le cose essenziali, la sua ricaduta pratica, tutta da venire, è fino ad oggi passata inosservata, meglio non valutata positivamente come invece merita. Negli anzidetti due tentativi antecedenti il Ddl, così come nei primi elaborati di Calderoli, si condizionava la percorrenza da parte delle Regioni all'ottenimento di una maggiore autonomia legislativa, alla preventiva definizione dei Lep e, quindi, alla determinazione dei fabbisogni standard. Lo si faceva tuttavia senza offrire uno strumento di concreta accelerazione dell'evento.

Così non è invece nel testo presentato da Calderoli al Governo lo stesso giorno di pubblicazione della richiamata legge di bilancio 2023. In esso, infatti, con il rinvio enunciato all'art. 3 ai commi 791-801 della legge 197/2022 - e nello specifico ai commi 792-797 - si scansionano tempi (sei

mesi più sei mesi), competenze (cabina di regia e commissione tecnica per i fabbisogni standard) e step (ricognizione delle normative e delle funzioni esercitate da Stato e Regioni, della spesa storica dell'ultimo triennio, della individuazione delle materie riferibili ai Lep) utili a perfezionare i suddetti adempimenti.

Con questo viene offerta l'opportunità di perfezionare gli anzidetti nel corso dell'anno dall'entrata in vigore della legge di bilancio, ovverosia entro il 31 dicembre. Un risultato che, se non interamente conseguito da parte degli organismi incaricati, viene preteso da un apposito nominato commissario *ad acta* che dovrà adempiere nei 30 giorni successivi al compimento delle eventuali attività non perfezionate.

Un percorso legislativo, questo, che dà modo - nel tempo necessario a mettere tutti d'accordo sulla legge attuativa dell'art. 116, c. 3, Cost - di completare i lavori di definizione dei Lep e di determinazione dei fabbisogni *standard*, con la favorevole conseguenza di approvare la stessa con l'avvenuta definizione degli strumenti di finanza pubblica necessari ad assicurare, comunque, i Lep su tutto il territorio nazionale.