

La difficile attuazione del regionalismo differenziato

di Enrico Caterini ed Ettore Jorio

Sommario: *Premessa; 1. Un tema da approfondire; 2. Gli adempimenti legislativi; 3. La norma di rinvio alla legge di bilancio 2023; 4. La condivisione del Governo dopo difficili confronti con le istituzioni regionali; 4.1 Le modifiche dell'ultima ora; 5. Gli appuntamenti successivi all'approvazione del Ddl; 6. I compiti delle Regioni; 7. Il procedimento di approvazione delle intese tra Stato e la Regione istante; 7.1 Le possibilità da studiare.*

Premessa

Il Ddl Calderoli è stato approvato in Consiglio dei Ministri il 2 febbraio scorso in un testo sensibilmente implementato rispetto alla versione d'ingresso.

Il percorso di approvazione si sta distinguendo più per le polemiche politiche, che invero lo hanno preceduto sin dalla originaria stesura dell'ottobre scorso, che per critiche tecniche sostenibili. Il tutto, peraltro caratterizzato da una inattesa grande confusione sui presupposti normativi, finanche costituzionali, sui quali il Ddl fonda le sue essenziali radici giuridiche.

In un tale disordine concettuale si è praticamente generata una sorta di promiscuità delle fonti. Non si sono considerati distintamente i contenuti della lettera costituzionale con quelli della legislazione ordinaria attuativa della Costituzione e, quindi, non correttamente valutati gli atti amministrativo-regolamentari del tipo il DPCM. Al riguardo, sono emerse critiche, per lo più politiche, sul ricorso a quest'ultima tipologia di provvedimento per l'individuazione dei LEP per ogni materia o ambiti di esse. Ciò in netta contraddizione con il ruolo esercitato attraverso Dpcm in una omologa fattispecie. Il Dpcm è, infatti, una corretta espressione normativa dello Stato, purché adottato “sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province”.

D'altronde, è quanto originariamente avvenuto con il Dpcm 29 novembre 2001 che ha fissato i livelli di assistenza sanitaria (LEA), riconosciuto idoneo a tale scopo, in armonia con l'art. 117, comma secondo, lettera *m*), della Carta, dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 134/2006, proprio perché considerato un legittimo provvedimento attuativo di una legge statale, purché confortato dalla prevista concertazione Stato-Regioni.

1. Un tema da approfondire

Il regionalismo differenziato è funzionale allo stravolgimento dell'ordinamento legislativo, legittimato dalla Costituzione, produttivo di conseguenze modificative dell'esercizio delle *potestas* attribuite a Stato e Regioni dall'art. 117 della Carta, con conseguenti stravolgimenti nella ripartizione del finanziamento statale e delle competenze amministrative ed erogative nelle materie rivendicate dalla Regioni. Proprio per questo rappresenta un argomento complesso. Ciò in considerazione del coinvolgimento delle diverse istituzioni interessate e le ricadute sociali che da esso derivano, tali da esigere una profonda analisi del tema e dei cambiamenti conseguenti, da distinguere con precisione chirurgica.

Pertanto, per assicurare un proficuo confronto sul Ddl occorre bandire ogni genere di confusione, come detto, tra le fonti di diritto e le conseguenze istituzionali che deriverebbero da una competenza legislativa regionale accresciuta in forza dell'istanza di cui all'art. 116, comma terzo, della Costituzione.

Al riguardo, sarebbe occorso un maggiore approfondimento sul tema complessivo e sul processo di individuazione delle materie erogabili attraverso i Lep da parte del legislatore, di quella politicamente più "autonomista", oltre che dell'opposizione parlamentare apparentemente "centralista", dimostratasi - quest'ultima - però segnatamente incoerente con quanto legiferato costituzionalmente nel 2001 e con il contenuto del

proposta attuativa dell'art. 119 della Costituzione predisposta dal presidente Prodi con il Ddl del 3 agosto del 2007, a suo tempo licenziato in Consiglio dei Ministri.

Sia la maggioranza che sostiene il percorso Calderoli (testo del Ddl approvato dal Governo e previsioni normative contenute nell'art. 1, commi 791-802 della legge finanziaria per il 2023 vincolata in regime di complementarietà assoluta con l'anzidetto Ddl) sia le minoranze si stanno caratterizzando per accentuati difetti di comunicazione, per mancata chiarezza tra le fonti esistenti regolatrici dei singoli argomenti interessati dall'autonomia legislativa differenziata (tra questi, l'individuazione dei Lep e l'applicazione del c.d. federalismo fiscale, al lordo della attivazione dell'impianto perequativo) e per l'assenza di proposte normative alternative migliorative del percorso individuato nel Ddl per pervenire all'attribuzione alle Regioni istanti delle maggiori competenze legislative. Il risultato di tutto questo ha determinato nel corrente confronto una generica analisi del fenomeno, senza assicurare ad esso i dovuti approfondimenti necessari per garantire una corretta attuazione dell'art. 119 della Costituzione, introduttivo dell'anzidetto federalismo fiscale. Un obiettivo da conseguire attraverso un mero accennato rinvio alla legge del 29 dicembre 2022 n. 197, impegnata ad individuare le risorse finanziarie più adeguate a sostenere la spesa ordinaria per i Lep, ma anche ad individuare le regole di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009), relativamente all'irrinunciabile perequazione infrastrutturale garante di una uniformità erogativa sostanziale dei Lep. Ciò è accaduto a causa della preoccupante omissione sul tema al sistema perequativo sull'ordinario, di cui al terzo comma dell'art. 119 della Costituzione, dell'art. 9 della legge 42/2009 e del d.lgs. 68/2011.

Una tale confusione è stata dettata dal volere regolare la complessa materia come se fosse un tutt'uno, mettendo insieme il regionalismo differenziato

con l'attuazione dell'art. 117, comma secondo, lett. m (i LEP) e ancora dell'art. 119 Costituzione (costi e fabbisogni *standard*), dopo la perniciosa trascuratezza dimostrata sui temi negli ultimi undici anni di governo del Paese.

Insomma si sta facendo con il Ddl Calderoli, quanto si fece nei confronti delle precedenti omologhe iniziative dei ministri Boccia e Gelmini, esperite dal febbraio 2020 in poi allo scopo di dare attuazione all'art. 116, comma terzo, della Costituzione.

Così facendo, si genera tanta confusione tale da non consentire una corretta analisi dell'evento, più esattamente sul contenuto delle norme esistenti e dei testi destinati a divenire tali.

Diventa, quindi, necessario affrontare il tema senza antagonismo politico partendo dagli atti normativi presupposti, soprattutto di quelli costituzionali e attuativi della Carta. Una cautela necessaria per evitare il proliferare di argomentazioni distorsive, ma soprattutto un disagio disegno del futuro al Paese, in termini di erogazioni delle prestazioni essenziali, e una pericolosa disparità di trattamento alla Nazione nell'esigere i Lep, tale da generare la perduranza di insopportabili discriminazioni territoriali.

Al riguardo, si rende necessario evitare ogni allarmismo, nel senso di considerare l'autonomia legislativa differenziata (facoltativa) delle Regioni alla stregua di strumento di distruzione massiva dell'esigibilità dei diritti sociali nel Mezzogiorno. Perché così non è, anzi. Il Sud rappresenta, difatti, un sito geo-demografico da decenni mortificato, certamente non soddisfatto da quanto l'attuale assetto normativo riesce a garantirgli, prioritariamente nella sanità e nell'assistenza sociale. Diventa difficile pertanto pensare di difendere il suo *status quo*, nel senso di mantenerlo tale e quale nella definizione dei principi regolatori e delle norme generali nonché delle metodologie di finanziamento pretese dall'art. 119 della Costituzione, lasciate per oltre due decenni chiuse nel cassetto dalla politica tutta.

D'altronde, tutto ciò che riguarda l'individuazione dei Lep e la determinazione dei costi/fabbisogni *standard* nulla ha a che fare con il testo Calderoli (così come in quelli Boccia e Gelmini). Ciò in quanto riferibili ad adempimenti, rispettivamente, già rimessi per lo più a Dpcm e all'applicazione del "federalismo fiscale".

2. *Gli adempimenti legislativi*

Al di là dai fraintendimenti, di cui si è accennato, sullo strumento di individuazione dei Lep e sulla confusione che si fa tra attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e applicazione del federalismo fiscale, è bene precisare che si sta equivocando sulla procedura di individuazione dei Lep e di quella per la determinazione dei costi e fabbisogni *standard*, ancorché strettamente funzionali a pervenire ad una soddisfacente autonomia legislativa differenziata.

I primi riguardano, come detto, l'art. 117, comma secondo, lett. m), della Carta e i secondi appartengono all'appendice legislativa ordinaria attuativa dell'art. 119 della Costituzione, intervenuta con la legge delega 42/2009 e i d.lgs. 216/2010 e 68/2011, afferenti, nell'ordine, ai fabbisogni *standard* degli enti locali e al metodo di determinazione delle esigenze finanziarie degli enti locali e Regioni basate, rispettivamente, su fabbisogni *standard* e sulla *combine* costi/fabbisogni *standard*, per quanto riguarda la sanità.

Invero, quanto ai fabbisogni *standard* è rinvenibile nel testo del Ddl Calderoli la oramai divenuta solita confusione, il travisamento generatosi all'indomani dell'attuazione del c.d. federalismo fiscale. Non si fanno emergere le dovute distinzioni tra i fabbisogni di contenuto quantitativo (il tanto per garantire), individuabili per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, e quelli di tipo qualitativo (la composizione caratteristica della popolazione), strumentali ad adeguare economicamente in favore delle comunità destinatarie il finanziamento basato sui costi

standard, sulla base di peculiari esigenze e degli indici di deprivazione socio-economico-culturale, la vecchiaia *in primis*.

I primi sono quindi riferiti allo svolgimento dei compiti obbligatori della PA locale, individuati dallo Stato a mente dell'art. 117, comma secondo, lett. p), della Costituzione. I secondi sono relativi ai LEP, in attuazione dello stesso art. 117, comma secondo, ma lett. m), della Carta oltre ovviamente anche alla funzione fondamentale attribuita ai Comuni riguardante l'assistenza sociale, in quanto tale da assicurare sulla base del binomio costi/fabbisogni *standard*, a seguito dell'inserimento delle prestazioni relative nei Lea novellati del 2017.

Di una tale fondamentale distinzione non ve n'è traccia né nel Ddl esaminato, né nella norma complementare di rinvio essenziale individuata nella legge di bilancio 2023, né tampoco nel dibattito politico più recente.

3. La norma di rinvio alla legge di bilancio 2023

L'unico richiamo alla procedura riferita alla determinazione, si badi bene, dei fabbisogni *standard* è contenuta nell'art. 1, comma 793, lettera d), della legge 197/2022 ove il compito - rimesso prevalentemente alla Sose e all'Istat - è quello di individuare un generico *quantum standard*, del tipo quelli disciplinati dal d.lgs. 216/2010. Un percorso, quello riproposto dal (pre)legislatore tarato su quello che ha fallito il suo intento per dodici anni, fondato sulla determinazione di un fabbisogno *standard* valorizzato per assicurare l'esercizio delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane e non per aggiornare i valori predeterminati dei Lep, da fungere come moltiplicatori dei costi *standard* tanto da adeguarli al fabbisogno reale caratteristico delle popolazioni regionali destinatarie.

Una opzione, quella prescelta sulla base di quella consolidata dal 2010, che porterà a registrare verosimilmente i *flop* causati da una tale metodologia di rilevazione delle esigenze locali misurate attraverso il

ricorso a questionari. Un metodo francamente obsoleto e male ossequiato dalle istituzioni chiamate alla loro redazione, secondo criteri compilativi lontani dalla irrinunciabile tendenza unionale di introduzione a sistema dell'agenda digitale.

4. *La condivisione del Governo dopo difficili confronti con le istituzioni regionali*

Sono occorse sei versioni del Ddl Calderoli, partendo dal testo elaborato ad ottobre che ha preceduto quello trasmesso agli enti territoriali regionali dal presidente della Conferenza Stato-Regioni, Massimiliano Fedriga, lo scorso 9 novembre 2022.

Dopo le versioni successive del 29 dicembre, del 30 gennaio e dell'1 febbraio è venuta fuori quella approvata dal Governo il 2 febbraio.

La versione approvata dal Consiglio dei Ministri è risultata poco modificata rispetto a quella d'entrata, ma sensibilmente implementata rispetto alle precedenti, specie della prima edizione inviata alla Conferenza Stato-Regioni l'8 ottobre 2022.

Sono stati rivisti - relativamente alla individuazione dei Lep e all'individuazione dei fabbisogni *standard* (marginalmente dei costi *standard* e non già prioritariamente) - mediante rinvio ai commi 791-801 dell'art. 1 della legge 197/2022:

1) i tempi assegnati, di sei mesi a cadauno, ai due organismi istituiti appositamente (Cabina di regia e Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*);

2) le competenze da sviluppare a cura degli anzidetti organismi;

3) gli *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.

Da qui, l'utilità di rappresentare il bilancio lo scadenziario dei tempi:

- a. 30 giugno 2024, per la decisione della Cabina di regia delle materie da erogarsi con i Lep sui quali calcolare il fabbisogno finanziario per renderli percepibili dalla collettività;
- b. 31 dicembre 2024, per definire il quantum occorrente per garantire, attraverso le due tipologie di fabbisogni standard, le corrispondenti esigibilità. e qui la pletora di istituzioni impegnate con il reiterato errato ricorso ai soliti questionari;
- c. 31 gennaio 2025, al massimo, per gli obblighi di cui al precedente numero 2), nel caso di ricorso al commissario nel caso in cui i primi due organismi abbiano fatto flop nell'adempiere;
- d. febbraio/marzo 2025, l'adozione dei Dpcm che determinano i Lep, auguratamente per singola materia.

4.1 Le modifiche dell'ultima ora

Per come si diceva, nella versione governativa del 2 febbraio, al di là del venir meno delle specificità traslate dallo scorso dicembre nella legge di bilancio per il 2023, sono da registrarsi le seguenti modificazioni:

- a. articolo 1. Sono state scandite le finalità della legge, tra le quali, oltre a quelle di velocizzare e semplificare le procedure, quella di ripartire le competenze a che il sistema “meglio si conformi ai principi di sussidiarietà e differenziazione” nonché eliminato - ciò allo scopo di assumere il taglio di una regolazione generale e non contingente - ogni riferimento “alle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”;
- b. articolo 2. Nel disciplinare il “procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione” il testo finale del Ddl ha sensibilmente modificato l'originario quarto comma. Nella parte in cui nei confronti dello schema di intesa negoziato tra le due istituzioni - approvato dall'Esecutivo e firmato dal Premier e dal Presidente della

Regione nonché trasmesso alla Conferenza Unificata – una volta acquisito il parere di quest’ultima è fatto obbligo alle Camere di esprimersi in proposito con atti di specifico indirizzo, secondi i rispettivi regolamenti, in luogo dei meri pareri delle Commissioni parlamentari per le questioni regionali. Un percorso che si conclude, una volta formalizzata la anzidetta intesa Stato-Regione, con l’approvazione delle Camere deliberata a maggioranza assoluta dei componenti;

- c. articolo 4, commi 1 e 2. Siffatto precetto è stato quello maggiormente implementato, sia rispetto a quelli risalenti che a quello di preliminarne all’esame del Consiglio dei Ministri. Nel testo finale, con i due commi, è stato, rispettivamente, deciso di: a) rinviare - e qui l’insediamento di un consistente secondo periodo nel comma 1 - il trasferimento delle funzioni alle Regioni istanti successivamente all’entrata in vigore delle leggi di stanziamento delle risorse finanziarie, nel caso di un sopravvenuto nuovo onere o di maggiorazione degli stessi per la sostenibilità dei Lep, e a quando le stesse si riterranno coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica; b) prevedere, al comma secondo, sostanzialmente la stessa cosa nell’ipotesi di materie o di ambiti di materie diverse da quelle garantite attraverso l’erogazione dei Lep;
- d. articolo 5. Con il neo-introdotta comma secondo rispetto agli elaborati di dicembre 2022, vengono escluse, a fare parte del *plafond* del gettito da prendere in considerazione finanziaria dell’intesa Stato-Regione, le più generiche entrate erariali dalla compartecipazione spettante alle Regioni sul proprio ricavo erariale;
- e. articolo 7, comma quinto. Ove viene sostituita al condizionamento annuale sulla base della “*valutazione della compatibilità finanziaria degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata*”

quella più generica “*coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l’equilibrio di bilancio*”.

Ciò come linea di indirizzo alla Commissione paritetica Stato-Regione incaricata di valutare le risorse umane indispensabili per sopperire alle esigenze sopravvenute con la maggiore autonomia legislativa;

f. articolo 8, comma secondo. Viene ivi completamente sostituito il comma 2, nel senso di sancire che il finanziamento dei Lep, attraverso i costi e i fabbisogni *standard*, deve essere attuato nell’assoluto rispetto dei canoni stabiliti dalla legge di contabilità e bilancio del 1996 e degli equilibri di bilancio;

g. articolo 9, comma primo, lett. a), b) e c). Qui il legislatore governativo, attesa l’importanza del titolo fulcro dell’intervento legislativo (*Misure perequative e di promozione e sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale*) è intervenuto consistentemente, rispetto alla bozza diffusa il 30 gennaio, e più marginalmente, con riguardo al testo di entrata in Consiglio dei Ministri. Ha mantenuto il più generico obbligo della “*previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili*” imposto al sistema Repubblica per garantire ovunque, intendendo per tale le Regioni istanti e quelle non interessate alle nuove prerogative consentite dall’art. 116, comma terzo;

Conseguentemente, ha sancito, unitamente alla previsione delle risorse destinate alla parte corrente da determinarsi a garanzie dell’esigibilità dei Lep attraverso i costi e fabbisogni *standard*:

- alla lettera a), il ricorso ad un sopravvenuto processo di unificazione delle diverse fonti aggiuntive e straordinarie in conto capitale, quella previste nell’art. 119, comma quinto, della Costituzione, prescrivendo in proposito una significativa semplificazione delle

procedure di accesso con destinazione territoriale. Ciò in considerazione degli insuccessi applicativi, ampiamente registrati, del d.lgs. 88/2011, attuativo della legge 42/2008, avente ad oggetto “Interventi speciali a sostegno delle aree deboli” e del DM 26 novembre 2010 sulla “Perequazione infrastrutturale”. Garantendo per l’occasione severe discipline di rendicontazione, razionale utilizzo, efficienza realizzativa e ricaduta efficace degli interventi assistiti da un assoluto vincolo di destinazione;

- alla lettera b), una uguale assoluta unificazione delle risorse di parte corrente da utilizzare in conto esercizio attraverso la più categorica semplificazione delle procedure amministrative;
- alla lettera c), l’effettuazione degli interventi speciali destinati ad investimenti da individuare solo ed esclusivamente con gli strumenti tradizionali di programmazione finanziaria pubblica e di bilancio. Dunque, attraverso il DEF; il Ddl di legge di bilancio dello Stato; gli eventuali Ddl collegati alla manovra annuale di finanza pubblica.

5. Gli appuntamenti successivi all’approvazione del Ddl

Un passo importante - dal quale dipenderanno una scelta ponderata delle materie da rimettere alla competenza delle Regioni, una adeguatezza nell’esercizio legislativo allargato da parte di queste ultime e una prontezza delle stesse ad assicurare una capacità burocratica a sostenere il peso degli adempimenti conseguenti all’attuazione delle nuove leggi - riguarda il cosa e come dovranno fare le Regioni. Per essere consapevolmente responsabili delle loro scelte di avanzare richiesta e a seguito dell’ipotizzabile intervenuto incremento della competenza legislativa in applicazione dell’art. 116, comma terzo, della Costituzione.

Un compito difficile da assolvere, tenuto conto che, relativamente alle materie opzionate di attuale competenza concorrente, le Regioni dovranno

assolvere al ruolo di legiferare, oltre che nel dettaglio, anche nella determinazione dei principi fondamentali e per quanto riguarda, nella remota opzione della istruzione, anche delle “norme generali”. Stessa cosa accadrà, nella eventualità della scelta delle cinque materie (giustizia civile e quelle previste nelle lettere *n* ed *s* del secondo comma dell’art. 117 Cost.), oggi di competenza esclusiva dello Stato, acquisendo di conseguenza la rispettiva competenza regolamentare. In merito a tali cinque materie e non solo, è però il caso di sottolineare la difficoltà che le Regioni avranno nell’affrontare l’esercizio della *potestas* legislativa e regolamentare anche in ambiti nei confronti dei quali non hanno affatto alcuna esperienza normativa, tale da programmare - se orientate a farlo - l’insediamento di dipartimenti da impegnare nella produzione legislativa e regolamentare. Una esigenza, questa, non affatto trascurabile considerati la non eccellente qualità del prodotto e l’uso alquanto distorto che si è largamente fatto dello strumento legislativo, spesso soggetto a censure della Corte costituzionale ma anche del Giudice dei conti.

Nell’affrontare un così delicato ma necessario adempimento organizzativo, le Regioni dovranno prevedere l’istituzione di centri di responsabilità e decisionali esaustivamente attrezzati di alte competenze caratterizzati però dalla snellezza. Ciò allo scopo di evitare di appesantire i loro apparati burocratici e decisori e, con questo, generare un esagerato aumento della spesa ma anche una ingiustificata dilatazione degli organici, specie se causata da una scarsa attenzione alla meritocrazia basata sulle reali competenze possedute.

A tutto ciò è necessario aggiungere che la competenza legislativa derogatoria avrà una durata massima, in via ordinaria, di un decennio, con la conseguenza che, nel caso di ritorno alle origini ancora attuali, imporrà per le Regioni “pentite” la sopportazione di oneri di difficile sostenibilità, sia riorganizzativa che economico-finanziaria.

6. *I compiti delle Regioni*

Un lavoro improbo e un compito di difficile svolgimento nei cui confronti a nulla serviranno, tutt'altro, le esperienze della registrate nella prima fase di tentata applicazione del regionalismo differenziato. Il riferimento va ai tentativi esperiti dalla Lombardia, dal Veneto e dall'Emilia-Romagna. Ciò in quanto tutte le tre iniziative risultavano viziate, chi più chi meno, da opzioni effettuate all'ingrosso, con qualche differenziazione di quest'ultima, tendente ad escludere la sola istruzione, alle quali va fatto risalire più uno scopo da primato politico che di accentazione della buona amministrazione.

Ventitré materie per le prime due e ventidue per l'Emilia-Romagna hanno dimostrato un'errata metabolizzazione del significato dell'art. 116, comma terzo. Più precisamente, nell'interpretare in modo ponderato la presenza di quelle “condizioni particolari di autonomia”, cui il legislatore costituzionale fa esplicito rinvio, come il risultato di quelle ineludibili accurate valutazioni sul se e sul come fare l'istanza realizzativa di un regionalismo differenziato, nella ineludibile tutela della unità sostanziale del Paese e della Nazione.

Il (pre)legislatore di attuazione all'art. 116, terzo comma, compie in realtà un passo in più di quello costituzionale. Lo fa associando - al fine di rinvenire al meglio l'esistenza delle anzidette condizioni particolari di autonomia - le esigenze di pervenire ad una maggiore competenza legislativa riferita ad ambiti aggregativi di materie nel medesimo precetto elencate. Riconosce, infatti, alle Regioni la *facultas* di rivendicare una siffatta ulteriore *potestas* non solo alle riferite materie bensì ad ambiti di esse, con la conseguenza anche di gestire al meglio l'ammontare complessivo delle rispettive risorse da destinare ai Lep relativi.

Una specificità che obbligherà le Regioni a valutare responsabilmente i propri apparati, le attitudini e le specificità ambientali, le ricchezze dei supporti infrastrutturali necessari, la capacità ad esprimere sul tema buona amministrazione ma, soprattutto, i vantaggi che conseguiranno i cittadini nell'esigibilità dei diritti civili e sociali di diretto riferimento alle sopravvenute competenze legislative essenziali per migliorarne l'erogazione. Ciò in relazione a tutte le funzioni e le prestazioni riferite alle materie di cui la società dovrà godere attraverso i Lep, in relazione ai quali il legislatore ordinario ha già rinviato il compito di determinarli alla istituita Cabina di regia, a mente del ripetuto comma 793, lett. c), della legge di bilancio 2023, *“sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla commissione tecnica per i fabbisogni standard”*. Ed è qui il reiterarsi del solito vizio di generalizzare i fabbisogni *standard*, rendendone una categoria unica piuttosto che distinguerli sulla base dei d.lgs. 216/2010 e 68/2011.

Da qui, la necessità di individuare gli ambiti e, dunque, predeterminare il valore assoluto delle rispettive risorse relative, da mettere in relazione con l'organizzazione strutturale posseduta e goduta da ciascuna Regione. Un dovere cui adempiere con una motivazione rafforzata, che toccherà a tutte le autonomie regionali interessate al gioco, per far sì che la scelta non sia così aleatoria da presentare il rischio tipico della roulette. Non solo. Ogni Regione dovrà cominciare, da subito, a ponderare al meglio la propria scelta, nella ottica di pervenire a motivarla esaustivamente, per poi affrontare l'evento storico con saggezza e consapevolezza. Sia relativamente al ricorso ad una maggiore autonomia legislativa, da considerarlo a massima tutela della protezione dell'interesse collettivo istituzionalmente rappresentato, che all'impegno da approfondire nella trattativa e definizione del negoziato da perfezionare con lo Stato, di cui all'art. 4 del Ddl Calderoli. Il tutto nell'assoluta corretta propedeuticità di

pervenire alla più conveniente definizione della prevista inderogabile intesa. Ciò anche e soprattutto allo scopo di individuare le necessarie risorse di vedersi assegnate, ai sensi dell'art. 14 della legge 42/2009, a garanzie dell'erogazione dei Lep in condizioni di efficienza, efficacia, economicità e utilità sociale.

7. Il procedimento di approvazione delle intese tra Stato e la Regione istante

L'*iter* individuato nell'art. 2 del Ddl Calderoli è alquanto complesso e caratterizzato da numerosi *step* ampiamente partecipati, tali da ingenerare una certa difficoltà a schematizzarlo.

L'istanza della Regione a statuto ordinario da perfezionare secondo i rispettivi Statuti, tale da divenire espressione massimamente condivisa della Istituzione, dovrà essere trasmessa al *Premier* e al Ministro per gli affari regionali. Di conseguenza, quest'ultimo - sentiti i Ministri competenti e quello posto a capo del MEF che dovranno esprimere la loro valutazione entro trenta giorni – avvierà un negoziato con la Regione interessata alla maggiore attribuzione di materia o di ambiti di esse.

Il risultato del negoziato, tradotto in uno schema preliminare d'intesa a firma del Presidente del Consiglio dei Ministri e da quello della Regione, sarà approvato dall'Esecutivo e, dunque, inviato alla Conferenza Unificata chiamata ad esprimere un parere non vincolante.

Ed è qui che vengono coinvolte le Camere perché le stesse sottopongano il tutto allo “esame da parte dei competenti organi parlamentari”, chiamate a pronunciarsi “con atti di indirizzo” da concretizzare entro sessanta giorni dal ricevimento dello schema dell'intesa preliminare. Un adempimento politico-istituzionale, aggiunto alle versioni precedenti da quella approvata dal Governo lo scorso 2 febbraio, che potrebbe essere letto come occasione di raccordo nella definizione di uno strumento ordinamentale utile a

favorire la definizione delle scelte in relazione al fine da perseguire dettato dall'art. 116, comma terzo, della Costituzione. Un primo *step* parlamentare che assume un ruolo di complementarietà e di confronto/proposta sulle scelte della politica governativa, correlato all'ultimo e definitivo adempimento legislativo ove le Camere saranno impegnate a votare la legge attributiva delle maggiori competenze legislative.

Successivamente, il Presidente del Consiglio ovvero il Ministro degli affari regionali avranno il compito di predisporre lo schema definitivo dell'intesa, da sottoporre all'approvazione della Regione e immediatamente dopo dal Governo, che dovrà essere sottoscritta, ovviamente, da entrambe le istituzioni coinvolte.

Tale documento dovrà essere trasmesso alle Camere per l'approvazione finale con una legge votata dalla maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Al riguardo, è appena il caso di precisare che nel testo del Ddl Calderoli approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 febbraio scorso è, ovviamente scomparso quel "trasmesso alle Camere ai fini della *mera* approvazione" contenuta nel testo elaborato in ottobre/novembre trasmesso alla Conferenza Stato-Regioni e, da lì, inviato dal Presidente Fedriga alle Regioni lo scorso 9 novembre. Un assunto, quello *ante* ultima modificazione, che avrebbe offeso la Costituzione e le prerogative parlamentari. Ciò in quanto queste ultime sarebbero state del tutto amputate, tenuto conto - stante il rigido percorso propedeutico alla formazione dell'intesa Stato-Regione e l'attribuzione giuridica riconosciuta alla stessa - della esclusa *potestas* di apportare modifiche al disegno di legge specifico, ma soprattutto all'allegata intesa che costituisce pertanto un suo allegato insindacabile e immodificabile.

In buona sostanza, con una siffatta opzione al Parlamento viene conferita l'autorità di approvare o meno l'ipotesi legislativa sottoposta dal Governo

al suo esame nel suo complesso, ma non di incidere sul contenuto dell'intesa allegata.

7.1 Le possibilità da studiare.

Il percorso individuato dal Ddl Calderoli richiede da subito un serio approfondimento, soprattutto in relazione a due punti:

- 1) le modalità di perfezionamento de «l'atto o degli atti d'iniziativa di ciascuna Regione» di attivazione del procedimento, «deliberato dalla Regione, sentiti gli enti locali»;
- 2) la fondatezza e la convenienza della richiesta dell'allargamento della propria potestà legislativa, da rivendicare in tutta la sua modalità sin dalla sua originaria istanza ovvero da perfezionare nel corso del successivo negoziato, estendendo la propria iniziativa ad altre Regioni, a mente dell'art. 117, comma ottavo, della Costituzione.

Quanto al primo, diventa indiscutibile che la modalità di “deliberazione” della Regione di un siffatto gravoso impegno non può che essere perfezionato attraverso una legge regionale. Meglio, di una legge regionale approvata a seguito di un Ddl della Giunta collaborato da un progetto di fattibilità giuridica, tecnica ed economica concertato con il sistema autonomistico e le organizzazioni del lavoro, della produzione e del sociale, nel quale vengono scandite le convenienze e il valore aggiunto per la Regione ad una maggiore attribuzione del proprio potere legislativo. In quanto tale soggetta alla valutazione del Governo in relazione alla presenza di assunti e previsioni conflittuali con la lettera costituzionale, giustificativi di eccezioni degne di impugnativa avanti la Consulta.

D'altronde, non risulterebbe affatto costituzionalmente concepibile pervenire ad una così importate scelta senza passare dall'organo legislativo regionale, cui competerà l'onere di ampliare la propria competenza e il proprio impegno, nell'ambito del quale optare per una materia ovvero per

un'altra e/o ambiti di materie, assumendosi in tal senso un obbligo "di risultato" non affatto trascurabile.

Così facendo, verrebbe adempiuto anche il principio democratico, rispettato dall'impegno del consesso dei rappresentanti popolari, che potrebbe tuttavia essere corroborato da una preventiva esperienza referendaria.

Relativamente al secondo punto, l'approfondimento diventa più complesso, anche perché potrebbe coinvolgere le modalità esterne in riferimento alla necessità di una legge regionale per concretizzare i previsti atti di iniziativa regionale di accesso alla *facultas* di cui all'art. 116, comma terzo, della Costituzione. Ciò in quanto la Consulta ha più volte deciso, in relazione all'attuazione regionale di quanto disposto dal diritto unionale, di sensibilizzare il legislatore statale ad individuare provvedimenti normativi di facilitazione dell'adempimento, tanto da renderlo correttamente applicato. Infatti, sin da una sentenza risalente, la n. 142 del 24 luglio 1972 (pres. Chiarelli), al punto 8, la Corte costituzionale ha indicato la necessità di consentire, individuare e privilegiare *«strumenti organizzatori idonei a rendere possibile la compartecipazione di più Regioni nelle deliberazioni da prendere per la gestione degli interessi comuni e per la regolamentazione dei correlativi obblighi e responsabilità. Né a superare tale situazione potrebbe utilmente farsi ricorso, come le difese sostengono, all'elevamento di conflitti di attribuzione, poiché essi presuppongono una determinazione di distinta sfera di competenza che invece fa difetto. Può convenirsi nell'auspicio che intervengano provvedimenti legislativi in tale direzione, essendo esatto quello che le difese delle Regioni fanno valere circa la convenienza di una disciplina dei rapporti interregionali, in considerazione della non corrispondenza a volte riscontrabile tra la configurazione data dall'art. 131 ai nuclei regionali, sulla base di dati*

storico-statistici, e quella che sono venuti ad assumere sotto l'aspetto socio-economico».

Un obiettivo strategico ritenuto, comunque, non trascurabile tanto da sollecitare la Consulta a precisare che *«fino a quando non si sarà addivenuto a tale regolamentazione, non potrà prescindersi dall'intervento dello Stato, sicché per ora le esigenze delle Regioni devono ritenersi sufficientemente soddisfatte dall'obbligo della previa intesa con le medesime».*

Un modello però - quella della mera concertazione assicurata dal sistema delle Conferenze - che, nel caso di specie di costituzionalizzazione delle intese, dovrebbe consentire anche il perfezionamento di leggi regionali caratterizzate dalla previsione, per due o più Regioni, di un'intesa comune, anche riferibile all'esercizio della facoltà di guadagnare competenze legislative *ex art. 116, comma terzo, della Costituzione*. Una occasione, insomma, per materializzare una attrazione coordinata di una o più materie, oggi di competenza esclusiva statale ovvero concorrenti, al fine di realizzare elementi di sinergia interregionale funzionali al miglioramento assoluto dell'esigibilità dei diritti riferiti alle materie sopravvenute e dell'esercizio delle loro funzioni, anche attraverso la individuazione di organi comuni.