

Sul d.d.l. 1665 per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*

di Elena D'Orlando**

Sommario: 1. Lo Stato regionale come processo di integrazione: asimmetrie e contrappesi. 1.1. Il costituzionalismo europeo multilivello e la prospettiva comparata: due imprescindibili chiavi di lettura. 1.2. Asimmetrie e contrappesi nel modello italiano di Stato regionale. 2. Il ddl AC 1665 come tassello ed elemento propulsivo di un composito processo di attuazione del dettato costituzionale: ovvero il regionalismo preso (finalmente) sul serio. 2.1. L'uguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali e il buon governo delle risorse pubbliche: la decisa ripresa di un percorso (ovvero l'occasione per fare di necessità virtù). 2.2. Il ddl AC 1165: contenuti e obiettivi. 3. Considerazioni di sintesi.

(1) *Lo Stato regionale come processo di integrazione: asimmetrie e contrappesi.*

1.1. Il costituzionalismo europeo multilivello e la prospettiva comparata: due imprescindibili chiavi di lettura.

Il ddl oggetto della presente audizione riguarda l'attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost., la disposizione in base alla quale "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

La disposizione consente la realizzazione di un sistema regionale differenziato o, meglio, «ponderato»¹ sulla base della valutazione politica di ciascuna Regione – da condividere poi con lo Stato – in merito alla propria propensione e capacità istituzionale di assumersi credibilmente e responsabilmente il carico di una pluralità di competenze di governo, nell'ambito di un perimetro materiale determinato. Trattasi dunque di un **meccanismo volontario, eventuale, selettivo, partecipato** (poiché la Regione deve sentire gli enti locali), **consensuale** (sia nei rapporti Stato-Regione che in sede di deliberazione parlamentare ove si richiede la maggioranza assoluta), che **concretizza la logica della varietà della differenziazione organizzativa e funzionale quale proiezione delle diversità che oggettivamente connotano ciascun territorio**. L'attivazione e l'esito del processo dipenderanno infatti della vocazione dei diversi territori all'autogoverno, che a sua volta dipende non solo dall'**efficienza economica** – quantunque imprescindibile – ma anche dal

*Testo delle considerazioni svolte di fronte alla I Commissione della Camera dei deputati nel corso della Audizione sul disegno di legge A.C. 1665 recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" l'8 aprile 2024

** Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università degli Studi di Udine; Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

1 Definizione di R. Toniatti, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 646 ss.

radicamento identitario, dal **capitale sociale**, dalla **partecipazione**, dalla **pregressa esperienza di governo**, in sintesi dalla **cultura dell'autonomia** che un territorio esprime.

Prima di entrare nel dettaglio del ddl sottoposto all'attenzione della Camera, si ritiene opportuno – sebbene in estrema sintesi – inquadrare l'oggetto di analisi attraverso due chiavi di lettura, che consentono di cogliere il significato della previsione costituzionale e della sua concreta attuazione in una prospettiva più ampia, che trascende la contingente esperienza del nostro ordinamento e che tiene conto del contesto sovranazionale in cui il nostro Paese si colloca, nonché delle tendenze che si manifestano nel diritto comparato nello spazio giuridico europeo.

Un primo ordine di riflessioni, di carattere generale, riguarda le caratteristiche dell'attuale fase del costituzionalismo: il **costituzionalismo c.d. multilivello, che caratterizza oggi lo spazio giuridico europeo**, impone infatti di prendere atto di dati ineludibili, che non possono non ripercuotersi sulle tecniche di riparto verticale del potere all'interno degli Stati nazionali. Innanzitutto non è più concepibile l'idea di uno Stato accentratore, proprio perché le prassi di governo della società, dei mercati, della finanza, che si esplicano in un contesto sovranazionale, e spesso globale, hanno già da tempo ridimensionato lo Stato, declassandolo a essere un singolo anello, pur importante, di una lunga catena. In secondo luogo i fenomeni di integrazione sovranazionale e di globalizzazione, se in un primo momento sembrava avessero cancellato il territorio e imposto il primato del singolo, ora inducono un processo inverso: la riscoperta della dimensione locale per la sua infungibile valenza di supporto ai processi di sviluppo, quale taratura strategica nell'ottica della competitività, come sede di ricomposizione, sul piano immateriale, del senso di appartenenza identitaria. Un'erosione della sovranità statale apprezzabile, quindi, non solo nella prospettiva esterna all'ordinamento statale, ma anche nella prospettiva interna, che spinge verso forme nuove di territorializzazione del potere di tipo centrifugo, le quali si scontrano con tendenze opposte, determinate dalla necessaria reazione degli organi centrali a crisi di portata globale (finanziaria, pandemica, socio-economica, geopolitica). Tutto ciò rende necessario un ripensamento dello Stato nella sua essenza concettuale cercando, in particolare, di sistematizzare la complessa rete di governo che caratterizza il costituzionalismo europeo contemporaneo, tanto a livello sovrastatale quanto all'interno agli Stati nazionali.

Un secondo ordine di riflessioni riguarda, più specificamente, la nostra forma di Stato regionale e, in particolare, il tema del **regionalismo/federalismo come processo**: l'analisi comparata, dimostra come, da un lato, tutti i fenomeni di decentramento del potere abbiano un carattere necessariamente dinamico, di processo e, dall'altro, come sia del tutto fisiologica l'enucleazione, all'interno degli ordinamenti decentrati, di forme differenziate di autonomia, le cui ragioni si radicano nelle peculiari e, per l'appunto, differenziate, esigenze delle diverse realtà locali, che vanno valutate nel rispettivo contesto. Si considerino, a titolo esemplificativo, le caratteristiche strutturali e congenite del regionalismo spagnolo, dove ciascuna Comunità autonoma ha contrattato *ab origine* e può tutt'oggi contrattare dinamicamente con lo Stato centrale gli spazi entro i quali elaborare un proprio indirizzo politico o alle asimmetrie costituzionalmente previste nell'ordinamento portoghese. Si pensi alle peculiarità della progressiva differenziazione del Belgio, che da Stato regionale è divenuto nel tempo federale o agli esiti differenziati del processo devolutivo nel Regno Unito, che ha condotto a riconoscere diversi livelli di autonomia a Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Emblematico, inoltre, l'attuale assetto del decentramento in Francia, dove convivono collettività di diritto comune, collettività a statuto derogatorio e collettività a statuto particolare (come quello dei Territori d'Oltremare). Significative, infine, le aperture all'asimmetria tra *Länder*

introdotte persino in Germania con la riforma costituzionale del 2006, che ha dato ai *Länder* la possibilità di una legislazione derogatoria su base territoriale in materie particolarmente importanti (natura, paesaggio, organizzazione del territorio, regime delle acque, insegnamento superiore). In altri termini, il dato comparato non solo consente di apprezzare in generale, in prospettiva diacronica, la dinamicità degli ordinamenti, ma attesta altresì, con riferimento alle opzioni in concreto invalse, come **l'unità di un ordinamento non implichi affatto, deterministicamente, l'uniformità della disciplina delle forme di decentramento territoriale del potere al suo interno e come le differenze non si riverberino necessariamente in una violazione del principio di eguaglianza**, nella misura in cui – nella logica del pluralismo territoriale – ben può darsi che le differenti comunità esprimano diversi indirizzi e priorità rispetto all'azione dei pubblici poteri².

Per queste ragioni, le soluzioni istituzionali asimmetriche, previste nella gran parte degli ordinamenti europei, rappresentano la **naturale risposta alle sfide della complessità, che deve ormai considerarsi caratteristica connaturata alla dimensione sociale, del governo e delle istituzioni**. Di conseguenza, tali soluzioni vanno valorizzate poiché consentono di configurare un modello di regionalismo al passo con i tempi, ovvero che sia naturalmente differenziato, ma anche a geometria dinamicamente variabile, in cui si inneschi, di conseguenza, una competitività virtuosa tra territori.

1.2. Asimmetrie e contrappesi nel modello italiano di Stato regionale.

Venendo al caso italiano, nel nostro ordinamento già ci sono **elementi di asimmetria** consolidata. Il riferimento è all'esistenza delle Regioni e delle Province a statuto speciale, che non sono corpi estranei all'ordinamento, essendo l'autonomia speciale un elemento costitutivo e distintivo della nostra forma di Stato regionale e il principio di specialità una categoria del diritto costituzionale italiano. La Corte costituzionale ha affermato più volte che il significato ultimo e più profondo della specialità va individuato proprio nella cooperazione paritetica tra Stato e Autonomie speciali nella gestione della dinamica autonomistica, valorizzando dunque l'emersione di quei momenti di raccordo Stato-Regione che fanno perno sulle procedure negoziali, le quali si ritrovano, non a caso, in momenti cruciali per l'autonomia regionale, come l'attuazione dello statuto tramite l'opera delle Commissioni paritetiche e la definizione dei rapporti finanziari con lo Stato. Il metodo negoziale e la natura pattizia della fonte che ne scaturisce sono elementi di straordinaria importanza sul piano culturale generale, prima ancora che strettamente giuridico-costituzionale; essi, se davvero utilizzati secondo il principio di leale collaborazione, possono risultare determinanti in termini di responsabilizzazione complessiva del sistema, primariamente sul versante del contributo degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica, perequazione e solidarietà, ma non solo. Dal punto di vista dei modelli, **le Autonomie speciali possono fornire elementi di studio utili anche per implementare il regionalismo ponderato**.

Certo, l'abbandono del paradigma dell'uniformità implica un intervento anche sull'organizzazione e sul funzionamento dell'apparato centrale, nonché la creazione e/o il rafforzamento di sedi istituzionali e procedimenti di raccordo e di cooperazione, sia multilaterali che bilaterali, che consentano la partecipazione di Stato e Regioni alla definizione dell'interesse unitario che fa capo alla Repubblica. In questa prospettiva, lo Stato regionale può essere inteso come frutto di un processo di integrazione in continuo divenire, con ricadute sistemiche di non poco

² La giurisprudenza costituzionale spagnola (per prendere ad esempio un ordinamento regionale come il nostro) sul punto è emblematica: *ex plurimis*, *Tribunal Constitucional*, sent. 26 marzo 1987, n. 37.

conto: l'autonomia differenziata, così come quella speciale, lette in quest'ottica, non possono essere utilizzate come strumenti offerti alle Regioni per andare ciascuna per la propria strada, puntando a un obiettivo meramente economicista, ma divengono naturalmente strumenti di esercizio di autogoverno di valenza politica, poiché costituiscono modelli più responsabili e più prossimi di gestione del potere. Modelli destinati peraltro a produrre benefici per l'intera comunità nazionale, sia nella prospettiva dell'emulazione competitiva di comportamenti virtuosi e migliori pratiche da parte delle altre Regioni, sia consentendo allo Stato di dare contenuti più precisi alle sue politiche perequative, garantendo l'eguaglianza nel godimento dei diritti e valutando le gestioni in base ai risultati ottenuti con le risorse trasferite.

Come il nostro ordinamento contempla delle asimmetrie (attuali o potenziali), così prevede anche dei **contrappesi** che, sul piano sistemico, garantiscono il mantenimento dinamico dell'unità dell'ordinamento e dell'eguaglianza sostanziale nel godimento dei diritti.

Un primo contrappeso è dato dai c.d. limiti di sistema costituzionalmente previsti quali, per esempio: il dovere di solidarietà (art. 2), il principio di unità e di indivisibilità della Repubblica (art. 5), gli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia nell'Unione europea (artt. 11 e 117, c. 1), il principio di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico (art. 97, c. 1), gli obblighi derivanti dal diritto convenzionale CEDU (art. 117, c. 1), le competenze c.d. "finalistiche" o "trasversali" dello Stato (tutela della concorrenza, dell'ambiente, ecc.: art.117, c. 2), la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali (LEP: art. 117, c. 2, lett. m), i principi sull'autonomia finanziaria (di cui all'art. 119, c. 1, 2, 4 e 6).

Vi sono poi i contrappesi degli strumenti di controllo e di perequazione quali, per esempio: l'armonizzazione dei bilanci (art. 117, c. 2, lett. e), che consente di garantire la confrontabilità e l'aggregabilità dei conti di tutte le componenti dell'ordinamento; il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati (art. 117, c. 2, lett. r); il coordinamento della finanza pubblica (art. 117, c. 3); la perequazione delle risorse finanziarie (art. 117, c. 2, lett. e, art. 119, c. 3); le risorse aggiuntive e gli interventi speciali (art. 119, c. 5).

Inoltre vi sono i contrappesi rappresentati dalle funzioni assegnate agli organi di controllo come, ad esempio: la Corte costituzionale, nell'esercizio del sindacato sulle leggi e sui conflitti intersoggettivi, ovvero di quel ruolo arbitrale tipico degli organi di giustizia costituzionale in tutti gli ordinamenti composti; la Corte dei conti, specie per la funzione di referto³, il giudizio di parificazione⁴ e la relazione annuale su coperture e tecniche di quantificazione degli oneri, che la rendono, in sintesi, garante del corretto impiego delle risorse pubbliche, specie destinate ai servizi essenziali, a tutela dei consociati; gli organismi indipendenti di bilancio, quale Ufficio parlamentare di bilancio, controllore nazionale dei vincoli imposti dalla *governance* europea, referente per la garanzia di coerenza tra la politica di bilancio nazionale e gli indirizzi europei, assolvendo un ruolo ausiliario nei confronti del Parlamento e anche di garanzia nei confronti delle istituzioni europee⁵.

Il sistema dei contrappesi è poi completato, sul piano delle fonti primarie, da meccanismi verticali di coordinamento e di integrazione delle autonomie regionali nei processi decisionali

³ Ovvero il controllo della gestione in riferimento al perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma.

⁴ Che certifica i conti in vista dell'approvazione della legge regionale e della costruzione del consolidato nazionale, con relazione sugli andamenti della gestione finanziaria.

⁵ "Verificando" le scelte di politica economica e finanziaria attuate dal Governo, nonché valutando il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee, sulla base di un programma annuale; agendo d'ufficio o su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica. La tipologia del controllo posto in essere è di tipo econometrico e si differenzia quindi da quello della Corte dei conti, di natura essenzialmente giuridica.

centrali, oggi imperniati essenzialmente sul sistema delle Conferenze (Stato-Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, Stato-Città e autonomie locali, Unificata), di recente arricchito dalla (rinnovata, quanto a basi normative) Conferenza dei Presidenti delle Regioni, divenuta importante organo comune di confronto e coordinamento orizzontale tra Regioni, ai sensi dell'art. 117, c. 8 Cost..

Un **quadro** dunque **coerente ed equilibrato**, rispetto al quale, considerate le potenzialità che il regionalismo ponderato dischiude, la questione da porre non è quella di cercare di “congelare” l'attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost., affermando aprioristicamente che può dividere il Paese, precludendo alla secessione dei ricchi e all'aumento delle diseguaglianze, sulla base di teoremi indimostrati (e, allo stato, indimostrabili) o predicandone addirittura l'incostituzionalità. Su quest'ultimo punto è opportuno rilevare che la disposizione in oggetto contempla una fattispecie, peraltro non nuova nel nostro ordinamento, di “decostituzionalizzazione” parziale riguardante la disciplina di una materia in sé costituzionale, che resta soggetta comunque ai limiti usualmente considerati valevoli per le innovazioni costituzionali e che, più in particolare, nel caso specifico, impongono che le discipline di differenziazione preservino comunque l'**equilibrio tra autonomia e unità-indivisibilità della Repubblica**: un equilibrio che è da considerare **non già come intercorrente tra due valori diversi (o, peggio, contrapposti) bensì interno ad un unico valore** che, al pari di Giano bifronte, ha appunto doppio volto⁶. Ed è inoltre un equilibrio **mobile** e lo è sempre, pur laddove non si faccia luogo alla differenziazione, dal momento che, come sopra accennato, le congiunture mutano col tempo e con esse pure le discipline normative e le pratiche giuridiche in genere.

La questione da porre, dunque, è piuttosto **come realizzare in concreto il regionalismo ponderato per mantenere questo equilibrio dinamico**, ovvero come far acquisire alle comunità che la richiedano ulteriore autonomia, intesa come strumento di autogoverno responsabile del loro sviluppo e come migliore presupposto per garantire proprio l'unità e la solidarietà nazionale.

(2) Il ddl AC 1665 come tassello ed elemento propulsivo di un composito processo di attuazione del dettato costituzionale: ovvero il regionalismo preso (finalmente) sul serio.

2.1. L'uguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali e il buon governo delle risorse pubbliche: la decisa ripresa di un percorso (ovvero l'occasione per fare di necessità virtù).

Ragionando sul come, è opportuno ampliare la prospettiva di analisi e considerare il ddl in oggetto non in modo avulso dal contesto ordinamentale in cui è destinato a calarsi, bensì alla luce degli indirizzi impressi alla normazione negli ultimi anni, specie con riferimento ad alcuni temi che alimentano oggi il dibattito politico e scientifico.

A partire dalla scorsa Legislatura, sulla spinta determinata dalla crisi pandemica e dalla successiva approvazione del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** (PNRR: d.l. n. 59 del 2021), è ripreso quel percorso di attuazione costituzionale che pone al centro alcuni obiettivi cruciali per lo sviluppo del Paese, sinora mai compiutamente realizzati e riconducibili, in ultima istanza, all'uguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali e al buon governo delle risorse pubbliche.

⁶ A. Ruggeri, *La differenziazione dell'autonomia regionale, le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3, 2023, 718 s.

Il riferimento è alla specifica **milestone del PNRR M1C1-119**, da realizzarsi entro il primo trimestre dell'anno 2026, che contempla il completamento del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42/2009, con l'obiettivo di migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi e incentivare un uso efficiente delle risorse medesime. La suddetta *milestone* prevede espressamente, nell'articolazione dei c.d. *interim steps*, la **determinazione dei LEP e dei relativi fabbisogni e costi standard**, tema sul quale peraltro la Corte costituzionale ha espressamente richiamato il legislatore a intervenire, superando un perdurante inadempimento che *“rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali”* (sent. n. 220 del 2021, 5.1 Cons. dir.).

La sottolineatura della Corte merita attenzione: in essa si comprende chiaramente come la necessità di determinare i LEP sia questione innanzitutto pertinente ai rapporti tra apparato pubblico e comunità e rispetto ad essa l'individuazione di quale sia il livello di governo chiamato a erogare la prestazione è un *posterius*, in quanto strumentale ad assicurare il livello stabilito (dallo Stato) a garanzia del diritto: in altri termini, i LEP vanno garantiti sempre e comunque, a prescindere dal fatto che, in considerazione dell'ambito materiale considerato, debba farlo lo Stato o la Regione.

Seguendo il *fil rouge* che si dipana dal PNRR e recependo il magistero interpretativo della Corte costituzionale sopra richiamato, la **legge di bilancio 2023** (l. n. 197 del 2022), art. 1, c. 791 ss., disciplina, *“ai fini della completa attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost. e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni”*, la determinazione dei LEP, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al PNRR e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni. Subordina alla determinazione del LEP l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, c. 3 Cost., relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale.

D'altro canto, che vi sia un **rapporto diretto tra il processo di definizione e finanziamento dei LEP e la determinazione dei fabbisogni e dei costi standard da riconoscere agli enti territoriali**, vale a dire l'ammontare di risorse necessarie all'erogazione delle prestazioni e i relativi costi, era già chiaramente indicato dalla legge n. 42/2009. Attraverso la loro definizione, infatti, è possibile individuare l'impatto sulla finanza regionale derivante dall'erogazione dei LEP; accertare l'adeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni per il relativo finanziamento; consentire una integrazione di tali risorse, ove insufficienti, mediante il fondo perequativo statale; operare successive integrazioni delle stesse prestazioni da includere nel novero dei LEP.

La legge di bilancio 2023 ha quindi istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una **Cabina di regia** per la determinazione dei LEP, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e costituita dai Ministri coinvolti nel percorso di realizzazione dei LEP per i profili di competenza, dai Ministri competenti nelle materie volta per volta chiamate in causa, dai Presidenti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'UPI e dell'ANCI. Sono stabiliti, altresì, i compiti e gli obiettivi che la Cabina di regia è chiamata a conseguire, nonché le tempistiche di svolgimento delle attività ad essa affidate, le procedure di realizzazione di tali attività e le forme e

modalità di interazione con le amministrazioni competenti nelle materie coinvolte. Si prevede inoltre che la Cabina di regia, al termine dei lavori, predisponga uno o più schemi di d.P.C.M. con cui sono determinati i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie suscettibili di autonomia differenziata, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla **Commissione tecnica per i fabbisogni standard**. Da rilevare che quest'ultima è composta a sua volta da rappresentanti delle Amministrazioni centrali, delle Regioni, delle Province e dei Comuni e il suo ruolo è quindi significativo non solo per i compiti che è chiamata a svolgere, ma anche per la natura degli interessi in essa rappresentati e che in essa devono trovare la sintesi, sintesi fornisce il supporto per il decisore politico nel perseguimento di quell'equilibrio delle relazioni finanziarie tra livelli di governo che deve essere sì costante, ma che è altresì complesso e mai stabile, dovendosi contemperare esigenze di solidarietà e di competizione, di uniformità e differenziazione, di autonomia e coordinamento. Infine, ciascun d.P.C.M. è adottato su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri; sullo schema di decreto è inoltre acquisita l'intesa della Conferenza unificata.

Da sottolineare che l'intera procedura si basa su un'attività che coinvolge non solo, orizzontalmente, tutte le amministrazioni statali, ma altresì, verticalmente, tutti i livelli di governo interessati, sia nella fase istruttoria che in quella precedente alla deliberazione, secondo modalità che rispondono, correttamente, ai **principi e alle metodiche del regionalismo cooperativo**, che consentono un ragionevole bilanciamento tra le esigenze dei diversi attori coinvolti.

2.2. Il ddl AC 1165: contenuti e obiettivi.

In questo quadro, si comprende allora che il ddl AC 1665 costituisce un ulteriore passaggio, propulsivo e coerente, di un organico e complessivo processo di attuazione del dettato costituzionale, in cui risalta il collegamento tra l'art. 116, c. 3, l'art. 117, c. 2 lett. m e l'art. 119 Cost. e in cui **proprio l'attivazione del regionalismo ponderato diviene il perno centrale per l'effettiva realizzazione di un disegno costituzionale rimasto per oltre vent'anni inattuato, sia sul versante della determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard, che della realizzazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali.**

Con specifico riferimento ai contenuti del ddl, si rileva quanto segue.

(a) Quanto all'opzione metodologica di adozione di una legge-quadro, nella prospettiva del sistema delle fonti.

L'art. 116, c. 3 Cost. prevede che l'autonomia ponderata venga disciplinata con una fonte c.d. atipica, cioè caratterizzata da una competenza costituzionalmente riservata e da una forza passiva peculiare: una legge del Parlamento da approvare a maggioranza assoluta, all'esito di una procedura che prevede la previa intesa con la Regione e un'iniziativa legislativa regionale aggravata dalla previa consultazione con gli enti locali.

Il Governo ha scelto di utilizzare l'ulteriore strumento della legge-quadro per definire i principi generali per l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia e per definire le relative modalità procedurali di approvazione delle intese, prodromiche all'attivazione del procedimento legislativo innanzi al Parlamento.

Non si tratta quindi di un'opzione dettata dalla Costituzione e vi è chi ha sostenuto che si tratterebbe di una legge inutile (poiché legge ordinaria inidonea a interferire sui contenuti che dovrà assumere una legge atipica, a competenza riservata, come la legge che attribuisce l'autonomia

ponderata ex art. 116, c. 3 Cost.) o addirittura incostituzionale (in assenza di esplicito rinvio a una legge *in subiecta materia* da parte di una specifica disposizione costituzionale). Chiarito che **di incostituzionalità non si può discorrere perché la legge è fonte a competenza generale e a carattere libero, il cui contenuto può essere limitato solo da riserve di competenza costituzionalmente previste che, nel caso di specie, non ci sono**, certo la legge in discussione non avrà una forza passiva tale da non poter essere derogata da leggi successive. Tuttavia essa manifesterà un'efficacia precettiva: sicuramente per la disciplina dei soggetti istituzionali attivi nei procedimenti volti alla stipula delle intese oltre che, naturalmente, sul piano interpretativo.

Ciò premesso, e considerato che l'opzione effettuata si pone in linea con quelle praticate nella precedente Legislatura dai Governi Gentiloni e Conte II ed esprime quindi una sensibilità politica e una prassi giuridica piuttosto sedimentate, si può convenire che la scelta di approvare una legge-quadro come prima forma di organica attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost., **quantunque non necessaria, sia legittima nonché apprezzabile** poiché, rispetto a modifiche del riparto di competenze Stato-Regioni che vanno opportunamente valutate sul piano sistematico, valorizza in modo significativo il ruolo del Parlamento.

(b) Quanto al ruolo del Parlamento.

Come accennato, il ruolo del Parlamento risulta valorizzato dalla scelta della legge-quadro, poiché gli consente, approvando appunto la legge-quadro, di **intervenire a monte dell'attivazione dei procedimenti volti a riconoscere l'autonomia ponderata**, già nella definizione dei principi generali per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia e delle modalità procedurali di approvazione delle intese, che orienteranno in seguito, nei termini sopra chiariti, le Regioni che vorranno attivare i suddetti procedimenti.

In particolare, poi, nel testo del ddl n. 1665 il ruolo del Parlamento risulta valorizzato nella sua partecipazione alla **fase precedente l'intesa** che sarà poi sottoposta alle Camere: i competenti organi parlamentari potranno esprimersi attraverso atti di indirizzo, che il Presidente del Consiglio e il Ministro per gli Affari regionali dovranno tenere in considerazione all'atto di predisporre lo schema di intesa definitivo e, qualora il Presidente del Consiglio ritenga di non conformarvisi in tutto o in parte, dovrà riferire alle Camere con apposita relazione recante adeguata motivazione (art. 2, c. 4-5).

Né risulta limitativo del ruolo del Parlamento il fatto che, nell'*iter* di approvazione della legge che attribuisce l'autonomia ponderata, le Camere non possano presentare emendamenti, ma solo approvare o respingere in blocco il testo dell'intesa. Quella delineata nel ddl non è una tipologia di fonte sconosciuta al nostro ordinamento. Un'analogia fattispecie era quella relativa alla legge di approvazione degli statuti delle Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 123 Cost., nella formulazione precedente alla revisione costituzionale del 1999 e tale circostanza, lungi dal determinare una marginalizzazione del Parlamento, ha spesso costituito motivo di costruttivo dialogo politico tra Stato e Regione, onde giungere a una formulazione condivisa.

D'altro canto, l'interpretazione per cui il procedimento all'interno del quale lo Stato e la Regione richiedente negoziano le ulteriori forme e condizioni di autonomia ha **natura sostanzialmente "pattizia"**, è suffragata dal riferimento all'"intesa" che deve essere "alla base" della legge approvata a maggioranza assoluta dalle Camere: se **l'intesa deve precedere l'iter legis**, se ne desume che il procedimento legislativo (che, tra l'altro, parte su iniziativa riservata alla Regione) può solo sfociare in un'approvazione o nella reiezione del disegno di legge che la recepisce, perché ogni modifica "romperebbe" l'intesa alla base della legge, che dovrebbe dunque essere considerata non modificata, ma respinta.

Analogo procedimento pattizio, come in precedenza ricordato, si rinviene nel caso delle Autonomie speciali, le quali concordano con lo Stato il trasferimento di funzioni e risorse attraverso le norme di attuazione dei rispettivi Statuti, norme il cui contenuto è stabilito dalle Commissioni paritetiche composte da rappresentanti designati per metà dalla Regione e per metà dal Governo (non dal Parlamento, quantunque tali norme possano incidere sul contenuto delle competenze legislative).

Parimenti valorizzato, infine, il ruolo del Parlamento per quanto attiene la **determinazione dei LEP** (le Commissioni parlamentari esprimono il parere sugli schemi di decreti legislativi e sulle osservazioni ed eventuali modificazioni apportate dal Governo agli schemi medesimi in seguito ai suddetti pareri: art. 3, c. 2, v. *infra*), la **modifica dell'intesa** (che può essere determinata anche da un atto di indirizzo delle Camere: art. 7, c. 1) e la **cessazione dell'efficacia dell'intesa** (sulla quale le Camere deliberano a maggioranza assoluta: art. 7, c. 1, v. *infra*).

(c) Quanto alla determinazione dei LEP e relativi costi e fabbisogni standard.

Il ddl, coerentemente con quanto previsto dalla citata l. 197/2022, subordina il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, alla previa determinazione di questi ultimi e relativi costi e fabbisogni standard a opera di uno o più decreti legislativi. Trattasi di una modalità di determinazione coerente con il **carattere relativo della riserva di legge** di cui all'art. 117, c. 2, lett. m Cost. Parimenti legittima è la previsione dell'aggiornamento periodico dei LEP attraverso d.P.C.M., in ragione del **carattere aperto, flessibile e composito che deve caratterizzare il paradigma normativo** di questa peculiare fattispecie e che, proprio in quanto tale, consente di stabilire il punto di equilibrio nel funzionamento delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, garantendo i LEP su tutto il territorio nazionale e, al contempo, assicurandone la necessaria dinamicità (v. *infra*)⁷.

Da sottolineare, inoltre, il mantenimento di un approccio che valorizza anche in questa sede la **condivisione delle decisioni** sia con i livelli di governo coinvolti (la proposta di d.lgs. richiede la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata), sia con il Parlamento (si richiede il parere delle Commissioni parlamentari sullo schema di ciascun d.lgs.) (art. 3, c. 2).

Opportuna inoltre la previsione del carattere necessariamente dinamico della determinazione dei LEP e del relativo finanziamento (art. 3, c. 7 e c. 11): non solo perché il regionalismo ponderato è di per sé un processo dinamico, in cui gli equilibri vanno ricercati dinamicamente nella dialettica costante tra Stato e Regione, ma anche perché **la determinazione dei LEP è una scelta di carattere politico, che quindi può naturalmente variare in dipendenza dalle scelte discrezionali del legislatore nell'esercizio di una competenza legislativa esclusiva del Parlamento** (art. 117, c. 2, lett. m Cost.) **che è e resta generale e libera nei fini, sia pure nel rispetto delle prescrizioni costituzionali** (tra le quali, innanzitutto, il rispetto del principio di eguaglianza).

D'altro canto, la necessaria dinamicità è ulteriormente confermata dalla circostanza per cui, come correttamente si osserva nella relazione tecnica al ddl predisposta dal MEF/RGS (pag. 12 dossier ddl n. 615), **il processo di determinazione dei LEP e relativi costi e fabbisogni standard, per un verso, precede le singole iniziative di accesso all'autonomia ponderata e, dall'altro, le trascende sul piano degli obiettivi, che sono più generali e riguardano il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni** (art. 1, c. 2 ddl); di conseguenza la loro

⁷ Per approfondimenti sull'argomento, si rinvia a G. Cerea, E. D'Orlando, F. Porcelli, M. Stradiotto, *Criteri di definizione dei LEP e loro collegamento con i fabbisogni standard e i vincoli di bilancio*, in *Rapporto finale CLEP*, Parte III, 306 ss.

determinazione potrà risentire, in prospettiva, dei necessari adattamenti determinati da esigenze di contesto più ampie.

Sul punto è opportuno precisare che l'individuazione dei LEP e la loro quantificazione vanno necessariamente collocati in una **visione evolutiva**, riconoscendo i limiti e gli squilibri territoriali dell'azione di tutte le pubbliche amministrazioni, soprattutto nei risultati ottenuti e rispetto ai quali il perseguimento di un comune e generalizzato livello essenziale delle prestazioni a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini – garantito finanziariamente – rappresenta una condizione sicuramente necessaria ma non certo sufficiente. In questo senso l'attuazione dei LEP **non** può essere intesa come **esercizio generalizzato e pervasivo, che persegue un disegno complessivo di “ottimalità”, essenziale ma comunque prossima alle logiche della pianificazione** che fissano livelli di produzione e mezzi per soddisfarli dell'intera economia (tipici di forme di Stato d'altri tempi e d'altri luoghi). Nello spirito della programmazione, flessibile e che si evolve seguendo i contesti mutevoli, l'elaborazione dei LEP va intesa come un **percorso da sviluppare gradualmente**⁸, **verificando di volta in volta i risultati raggiunti, avendo sempre e comunque chiari gli obiettivi di efficienza e di equità** che si intendono conseguire per gli specifici ambiti dell'azione pubblica.

Un cenno, infine, alla **necessità di determinare, per ciascun LEP, i relativi costi e fabbisogni standard, da aggiornare con cadenza almeno triennale**, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (art. 3, c. 8). In proposito è opportuno ricordare che, in assenza di un'opera organica di determinazione dei LEP, la definizione dei fabbisogni standard si è finora basata sostanzialmente sui livelli storici di copertura dei servizi, senza verificare se il livello storico risulti attualmente sovra- o sottodimensionato rispetto a quanto richiesto per la tutela dei diritti civili e sociali. L'attività di definizione dei fabbisogni e dei costi standard è finalizzata, infatti, a **superare il criterio della spesa storica** che, riflettendo preesistenti equilibri tra le diverse Regioni, può rivelarsi meno equo in un'ottica di garanzia uniforme dei diritti civili e sociali. Allo stato attuale i fabbisogni standard nelle materie diverse da quella sanitaria sono stati delineati solo in pochi settori; da qui l'utilità della sollecitazione contenuta nel ddl in esame per rimediare a un inadeguato criterio di allocazione delle risorse pubbliche, in linea con la già ricordata *milestone* M1C1-119 sull'attuazione del federalismo fiscale.

(d) Quanto al finanziamento delle funzioni.

L'art. 5 stabilisce che i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie all'esercizio delle ulteriori forme e condizioni di autonomia siano determinate con d.P.C.M., su proposta di una Commissione paritetica, composta da rappresentanti del Governo, della Regione, di ANCI e UPI. Trattasi di uno schema che riprende quanto già avviene per le Regioni a Statuto speciale, a cui si faceva sopra riferimento⁹. La soluzione proposta appare senz'altro condivisibile, dal momento che la **Commissione paritetica** può divenire lo **strumento del regionalismo cooperativo** che consente di attuare dinamicamente l'autonomia, adattandola progressivamente alle

⁸ Come peraltro già previsto dall'art. 13 del d. lgs. 68 del 2011, recante “Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”, laddove chiaramente si indica la necessità di un “percorso di convergenza” verso i LEP attraverso la fissazione di obiettivi progressivi intermedi (c.d. obiettivi di servizio).

⁹ A eccezione della presenza dei rappresentanti degli enti locali, che nelle Commissioni paritetiche delle Autonomie speciali non figurano in ragione del fatto che la potestà legislativa sui profili ordinamentali e, per le Speciali alpine, anche finanziari, relativi al sistema degli enti locali è qui regionale/provinciale e non statale, cosicché gli Statuti speciali disciplinano le Commissioni paritetiche come organi misti di rappresentanza intergovernativa (unicamente) statale e regionale/provinciale.

mutate esigenze di contesto, interno o esterno alla Regione (come si ricava anche dal successivo art. 7, v. *infra*).

La modalità di finanziamento delle nuove funzioni regionali è quella della **compartecipazione** al gettito di uno o più tributi erariali maturato sul territorio regionale, che deve essere tale da finanziare integralmente le funzioni e che va individuata nell'intesa. Trattasi di un'opzione ampiamente praticata nel panorama comparato degli ordinamenti composti, per quanto presenti caratteristiche differenti a seconda che si tratti di ordinamenti federali (i *Länder* tedeschi hanno potestà legislativa per determinare l'*an*, il *quomodo*, il *quantum* dell'obbligazione tributaria riferita a tutte le imposte federali di cui compartecipano il gettito) o regionali (le Comunità autonome spagnole possono invece incidere solo sul *quantum* e, in misura minore, al *quomodo* dell'obbligazione tributaria).

La soluzione è, allo stato, a rime obbligate, in quanto, ai sensi dell'art. 119, c. 1-2 Cost., le altre fonti dell'autonomia finanziaria regionale non sono utilizzabili: non i tributi e le entrate propri, a causa del principio del divieto di doppia imposizione; non i trasferimenti perequativi, poiché senza vincolo di destinazione.

Essa è inoltre coerente con la realizzazione del federalismo fiscale di cui alla *milestone* PNRR sopra citata, che impone il superamento dell'attuale sistema di finanziamento delle Regioni ordinarie, basato sui trasferimenti erariali e su forme di perequazione basate sulla spesa storica (v. *supra*, sub c).

È opportuno sottolineare che, **nel panorama comparato degli Stati composti, è dimostrata da tempo la corrispondenza virtuosa tra imposizione condivisa tra i livelli di governo (compartecipazione al gettito) e responsabilizzazione del livello di governo intermedio, che deve reperire, insieme al governo centrale, le risorse necessarie per il finanziamento delle proprie competenze.** Questo rende i tributi a imposizione condivisa una delle soluzioni ottimali con cui declinare il concetto di responsabilizzazione politico-finanziaria negli ordinamenti composti riconducibili al modello costituzionale sociale e quello del federalismo/regionalismo cooperativo.

La sperimentazione di tale meccanismo nel perimetro dei processi di regionalismo ponderato, a incrementazione progressiva e dinamica, può consentire, dunque, un'evoluzione dei rapporti finanziari tra i livelli di governo improntati a una maggiore trasparenza e stabilità, basandoli su principi chiari e condivisi, innanzitutto nella negoziazione nell'ambito delle Commissioni paritetiche e poi nel sistema delle Conferenze: **leale collaborazione; adeguatezza delle risorse finanziarie rispetto alle funzioni; responsabilità delle entrate tendenzialmente correlata alla responsabilità delle spese**, poiché ciò rende gli enti più responsabili nei confronti dei loro cittadini (**la responsabilizzazione fiscale – attraverso il controllo democratico – è funzionale alla realizzazione della responsabilizzazione politica, che legittima, in ultima istanza, l'esistenza di un ente autonomo**). Un modello che abbia come obiettivo ultimo la certezza e la programmabilità delle risorse, contemperando il principio di salvaguardia degli obiettivi di finanza pubblica con il rispetto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

(e) Quanto alle garanzie di sistema.

A completamento del quadro descritto, il ddl presta puntuale attenzione a strutturare i principi sull'attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia in modo da **non determinare pregiudizio per gli equilibri di finanza pubblica, intesi sia in senso generale che con riferimento alla posizione delle Regioni non interessate ai processi di differenziazione.**

Innanzitutto prevedendo che, qualora dalla determinazione dei LEP “derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all’entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull’intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra Regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio...” (art. 4, c. 1). *Nulla quaestio* per le funzioni non concernenti LEP, che sono invece trasferibili, ovviamente nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente (art. 4, c. 2).

In generale, poi, le clausole finanziarie (art. 9) delineano un quadro piuttosto chiaro e rigoroso: dall’applicazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (c. 1); il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard è attuato nel rispetto dell’art. 17 l. 196/2009 (principio contabile di copertura delle leggi di spesa) e degli equilibri di bilancio (c. 2); sono garantite l’invarianza finanziaria per le Regioni che non chiedono più autonomia, nonché il finanziamento degli interventi perequativi, delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali (c. 3); anche le Regioni che stipulano le intese possono essere chiamate a contribuire agli obiettivi di finanza pubblica (c. 4).

In aggiunta a ciò, in un’ottica massimamente rispettosa dei principi di unità della Repubblica, di coesione sociale e di garanzia del godimento dei diritti civili e sociali, l’art. 10 prevede l’adozione di misure perequative, di promozione dello sviluppo, della coesione e della solidarietà sociale, con specifico riferimento alle Regioni che non concludono le intese.

Ciò che cambia, dunque, all’esito del procedimento di differenziazione, **è solo il soggetto pubblico erogatore della prestazione, senza effetti pregiudizievoli sulla solidarietà interterritoriale ma, semmai, con benefici derivanti dall’incentivo alla responsabilizzazione derivante dalla imposizione condivisa**. Uno modello peraltro ben noto già oggi alle Autonomie speciali, che se hanno nella compartecipazione al gettito dei tributi maturati nel proprio territorio il principale strumento di autonomia finanziaria (pari mediamente a oltre il 77% rispetto alle altre voci di bilancio, a fronte di una incidenza dei trasferimenti statali inferiore al 6%), non per questo si sottraggono agli inderogabili doveri di solidarietà, contribuendo regolarmente agli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei c.d. patti finanziari che trovano recepimento nelle leggi di bilancio dello Stato e nelle norme di attuazione degli Statuti speciali¹⁰.

(f) Quanto alla durata delle intese e al monitoraggio degli effetti.

L’art. 7 ddl prevede una durata delle intese non superiore a 10 anni, al termine dei quali l’intesa si intende rinnovata, salvo diversa volontà delle parti; è possibile una sua modifica *medio tempore* o una sua cessazione anticipata (c. 1-2). Governo e/o Regione possono disporre verifiche specifiche e monitoraggi rispetto alla garanzia del raggiungimento dei LEP (c. 4).

L’art. 8 stabilisce che la Commissione paritetica valuta annualmente gli oneri finanziari in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica e garantendo comunque l’equilibrio di bilancio, fornendo adeguata informativa alla Conferenza unificata e alle Camere (c. 1); essa inoltre provvede

¹⁰ Fonti di rango costituzionale che, quanto alla materia finanziaria, sono però notoriamente depotenziate, cioè modificabili con una legge ordinaria che si basi su un accordo tra lo Stato e la Regione (con l’eccezione – peraltro nei fatti superata – dello Statuto siciliano). Per ulteriori approfondimenti sull’argomento, anche per una valutazione comparativa tra Autonomie speciali e ordinarie, si consenta il rinvio a E. D’Orlando, *L’autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province speciali*, in R. Toniatti (cur.), *Le relazioni fra autonomie speciali e regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico. Le complessità di una dialettica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 253 ss.

annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra fabbisogni di spesa e andamento del gettito dei tributi compartecipati, al fine far adottare, se del caso, le necessarie variazioni delle aliquote, sempre garantendo l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili (c. 2). Infine, a completare il quadro dei contrappesi (v. *supra*, sub 1.2), si prevede che la Corte dei conti riferisce annualmente alle Camere sui controlli, effettuati nell'ambito delle proprie competenze, che abbiano a oggetto la congruità degli oneri finanziari conseguenti all'attribuzione dell'ulteriore autonomia rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e al principio dell'equilibrio di bilancio (c. 3).

Dalle disposizioni richiamate emerge, come sopra anticipato, la consapevolezza che i fenomeni di decentramento del potere hanno carattere necessariamente dinamico e ciò vale, a maggior ragione, per quelli di carattere asimmetrico, naturalmente a geometria variabile.

Anche la disciplina del monitoraggio valorizza il metodo negoziale (rapporto Governo-Commissione paritetica) e, al tempo stesso, prevede un raccordo con la sede della rappresentanza e della cooperazione multilaterale e multilivello (rapporto Commissione paritetica, rispettivamente, con Camere e Conferenza unificata), nel rispetto dei principi che governano e rendono effettivo il regionalismo cooperativo e sui quali si ritiene utile puntare l'attenzione. Essi, infatti, creano le condizioni per un modo di legiferare e di amministrare che può fare la differenza, perché educano alla **conoscenza reciproca tra i livelli di governo, al confronto, alla condivisione**.

Questa, per inciso, è la ragione per la quale il federalismo fiscale non può essere disconnesso dalla dimensione istituzionale, altrimenti semplicemente non è tale, riducendosi a una mera manovra finanziaria, solo formalmente aderente al quadro costituzionale in cui si inserisce ma, in realtà, sostanzialmente indifferente ad esso (come, nella sostanza, accade oggi, se si pensa al modello della finanza derivata e alla perequazione basata sulla spesa storica).

Significativo, altresì, è l'esplicito coinvolgimento della Corte dei conti che, nell'esercizio delle sue prerogative, agisce come “organo posto **al servizio dello Stato-comunità** (e non già soltanto dallo Stato-governo) quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico (sia statale, sia regionale e locale), e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità” (Corte cost., sent. n. 29/1995).

3. Considerazioni di sintesi.

Il fine dichiarato del ddl AC 1665, nel definire “i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione... nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione...”, è quello di “**rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio**”.

Per tale ragione, esso subordina l'attribuzione alle Regioni di nuove funzioni relative a materie riferibili ai diritti civili e sociali alla **determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard**, prevedendo un costante monitoraggio dei primi e un aggiornamento almeno triennale dei secondi, attraverso processi decisionali ponderati e condivisi tra i livelli di governo, nonché garantiti nei confronti dei cittadini dal controllo di organi terzi e imparziali.

Individua le modalità di finanziamento delle nuove funzioni attribuite alle Regioni che le richiedano attraverso le **compartecipazioni** al gettito dei tributi erariali maturati nel territorio, coerentemente con gli obiettivi posti dal PNRR per la **piena attuazione del federalismo fiscale**

(ovvero il superamento del finanziamento delle funzioni regionali tramite trasferimenti statali), agevolandone così il conseguimento

Richiama e fissa principi di **salvaguardia degli obiettivi di finanza pubblica** sul piano generale nonché, specificamente, nei confronti delle Regioni non interessate ad acquisire ulteriore autonomia.

Ribadisce la garanzia costituzionale degli **interventi perequativi ordinari e speciali** che, grazie alla determinazione dei LEP, potranno finalmente basarsi non più sulla spesa storica ma sul calcolo di costi e fabbisogni standard, onde pervenire progressivamente a una taratura corretta (ovvero uniforme) di tali prestazioni su tutto il territorio nazionale.

È un testo che reca principi e regole che fungeranno da cornice a percorsi che ciascuna Regione potrà – se vorrà – intraprendere, ma **non ne definisce di certo l'esito**. Il ddl in commento non realizza *ipso facto* l'autonomia ponderata, perché è lungo il percorso che attende chi si vorrà cimentare ad intraprenderlo.

Allo stesso tempo, il ddl fa comprendere il **nuovo ruolo che, in prospettiva e specularmente, Governo (e singoli Ministeri) e Parlamento dovranno assumere**, attraverso una valutazione altamente qualificata del tessuto connettivo nazionale rappresentato dai LEP, indirizzando così la spesa (sostenuta dalle compartecipazioni e non più dai trasferimenti) e provvedendo a un conseguente, adeguato monitoraggio (anche attraverso eventuali obiettivi di servizio, sulla base dei costi e fabbisogni standard).

In sintesi, il ddl può costituire uno strumento notevole di progresso per il Paese, dopo decenni di risultati non appaganti su temi cruciali quali l'**eguaglianza nel godimento dei diritti** (art. 117, c. 2, lett. m Cost.) e il **buon governo delle risorse pubbliche** (art. 119 Cost.), a causa dei quali una parte dei cittadini, per esempio, si sente – a torto o a ragione – sistematicamente pregiudicata dalla mancanza di servizi adeguati, mentre un'altra parte, per esempio, si sente – a torto o a ragione – oppressa da un prelievo fiscale che percepisce iniquo: una situazione che certo non ha incentivato a oggi la coesione sociale, né l'edificazione di un sentimento o, comunque, di un'idea di unità nazionale.

Questi ultimi obiettivi possono invece essere consolidati se si considera il tema del regionalismo non come purtroppo spesso si è fatto nella storia repubblicana, cioè sulla base di logiche tutte interne alle dinamiche politiche tra maggioranza e opposizione del momento, ma ricordando le ragioni per le quali i Costituenti scelsero la forma di Stato regionale: *** valorizzare l'eterogeneità geografica e storica delle diverse parti del Paese, favorendone così la coesione e consentendo una più efficace attuazione dei precetti costituzionali; * consolidare la democrazia avvicinando i cittadini alle istituzioni, accrescendone la responsabilità, l'attaccamento e l'interessamento alla e il controllo sulla cosa pubblica, rendendo più consapevole l'esercizio dei diritti politici**¹¹; *** propiziare la riforma dello Stato**, innescando un profondo processo di **riforma della pubblica amministrazione centrale e riqualificando l'attività legislativa del Parlamento** che, non più obbligato a disciplinare nel dettaglio numerose materie, sarebbe stato posto nelle condizioni di concentrare il proprio impegno sulle grandi scelte politiche¹².

11 Motivazioni che acquistano un significato ancor più pregnante con riferimento al riconoscimento alle Regioni di una autonomia finanziaria, non a caso qualificata “vera pietra angolare del sistema regionale” da un illustre Maestro calabrese, membro dell'Assemblea costituente, quale Costantino Mortati: C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, CEDAM, 1967, 750.

12 A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2022, 11 s.

Tutte queste ragioni, *mutatis mutandis*, mantengono la loro attualità e che fanno capire perché è importante che il Parlamento oggi dia, attraverso il tassello costituito dall'approvazione del ddl in esame, un convinto contributo alla ripresa di questo faticoso percorso di invero (dell'intuizione dei Costituenti e) del dettato costituzionale, anche alla luce della "spinta gentile" impressa dagli impegni assunti in sede europea e che rendono il conseguimento dell'eguaglianza nel godimento dei diritti e del buon governo delle risorse pubbliche non più procrastinabile.