

ROBERTO DI MARIA*

La procedura per la attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.**

ABSTRACT (EN): The approval, in the Council of Ministers, of the so-called “Calderoli bill” has restarted – after the years of the pandemic – the procedure for the recognition of differentiated regional autonomy, as of art. 116, par. 3, of the Constitution. Since the reform of Title V, Part II of the Constitution, doctrine has expressed severe doubts about the content of the aforementioned provision, aggravated – over the years – by the stammering and incomplete implementation of the constitutional draft revision of the Italian multilevel system of government. Today, in the light of the detailed provisions referred to in the aforementioned bill, it is therefore possible to reason both on the procedure and on the effects inherent in the so-called “differentiated regionalism” and – more broadly – on the fate of Italian regionalism.

ABSTRACT (IT): La approvazione, in Consiglio dei ministri, del disegno di legge c.d. “Calderoli” ha riavviato – dopo gli anni della pandemia – la procedura per il riconoscimento della autonomia regionale differenziata, in attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost. Fin dalla entrata in vigore della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, la dottrina ha espresso severi dubbi sul contenuto della predetta disposizione, vieppiù aggravati – negli anni – dalla balbettante ed incompleta attuazione del disegno costituzionale di revisione del multilevel system of government italiano. Oggi, alla luce delle articolate previsioni di cui al citato d.d.l., è indi possibile ragionare sia sulla procedura sia sugli effetti inerenti al c.d. “regionalismo differenziato” e – più ampiamente – sulle sorti del regionalismo italiano.

SOMMARIO: 1. Premessa: il “lento e singhiozzante” percorso della autonomia regionale differenziata. – 2. La procedura per la approvazione della intesa Stato-Regione: il rischio di marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali. – 3. L’esercizio delle funzioni e le connesse risorse finanziarie: la perplessa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Premessa: il “lento e singhiozzante” percorso della autonomia regionale differenziata

Dopo anni di quiescenza, la procedura per il riconoscimento delle «[u]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia» concernenti le materie di cui al co. 2, lett. l), n) ed s), ed al co. 3 dell’art. 117 Cost. era stata rivitalizzata, tra la XVII e la XVIII legislatura, per effetto della sottoscrizione di “accordi preliminari” fra lo Stato – da un lato – e l’Emilia-Romagna, la Lombardia, ed il Veneto – d’altro lato – volti a dare attuazione al disposto di cui al co. 3 dell’art.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli studi di Enna “Kore”.

** Articolo sottoposto a referaggio.

116 Cost.; sicché – perlomeno fino all’autunno del 2019 – la principale *issue* sul tavolo del Governo sembrava essere, appunto, l’attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”¹.

Purtuttavia, tale moto politico-normativo è rimasto poi in sospenso – temporaneamente – a causa (soprattutto) della sopravvenuta emergenza per la diffusione del contagio da SARS-COVID-19, che ha fortemente catalizzato l’attenzione socio-politica nonché interamente drenato le risorse istituzionali, richiedendo l’impegno congiunto di Governo, Parlamento, Regioni ed Enti locali per la complessa gestione della pandemia.

Cessata – o, comunque, sensibilmente ridimensionata – la situazione emergenziale, le condizioni politiche sembrano tornate propizie perché la procedura sia nuovamente intrapresa e finalmente conclusa. Ed invero, testimonianza del rinnovato interesse per il tema *de quo* è certamente la recente elaborazione di un d.d.l. (la c.d. “bozza Calderoli”) descrittivo tanto della procedura mediante la quale pervenire sia alla stipulazione della “intesa” Stato-Regione sia alla approvazione della legge mediante la quale darvi esecuzione, quanto dei principi funzionali e finanziari su cui parametrarne il contenuto: insomma – parafrasando l’art. 116, co. 3, Cost. – si tratta appunto del disegno di quella (attesa) «legge dello Stato» con la quale possono essere attribuite alle Regioni le succitate «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

Prima di analizzare il contenuto del d.d.l. è dunque legittimo chiedersi, dopo tanto tempo, “dove eravamo rimasti?”.

In molti degli studi dedicati al regionalismo differenziato – nell’ambito del più ampio dibattito sulla riforma costituzionale del 2001 – si ritrova la puntuale segnalazione di alcuni profili problematici connessi all’*output* del relativo procedimento: dalla compatibilità del disposto di cui al co. 3 dell’art. 116 Cost. con il riparto di potestà legislativa stabilito dall’art. 117 Cost.; alla (conseguente ed eventuale) distinzione fra Regioni “ordinarie” e “speciali”; dalla configurazione della «legge di autonomia negoziata» come fonte “rinforzata”; alla (asserita) necessità di una preliminare «legge [statale] di attuazione» della procedura costituzionale².

¹ Cfr. A. AMORE e R. DI MARIA, *Le premesse alla attuazione del “regionalismo differenziato”: autonomia finanziaria e sussidiarietà funzionale*, in G. Armao, F. Astone, M. Immordino, G. Moschella, V. Prudente, *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Collana Nuove Autonomie, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 329 e ss. In argomento si segnalano, altresì, sia il dossier del servizio studi del Senato, liberamente disponibile su www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/1057305/index.html?part=dossi sezione_sezione10, sia l’efficace sintesi di L. A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *federalismi.it*, n. 21/2019; nonché la efficace sintesi riportata in S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2023, editoriale del 17 gennaio 2023. Per una ricostruzione storica dell’istituto, invece, cfr. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 57 e ss.; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001 p. 53 e ss.; A. CARIOLA e F. LEOTTA, *Art. 116 (voce)*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 2195 e ss.

² Argomenti – e virgolettati – tratti da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, p. 139 e ss., cui indi si rinvia per gli specifici approfondimenti. Sul punto, cfr. anche A. M. POGGI, *Le riforme costituzionali: obiezioni procedurali e sostanziali e (poco edificanti) posizioni «ideologiche»*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013.

Rispetto alle superiori questioni, due sono i punti critici che sembrano emergere – ancora oggi – a fronte del contenuto del d.d.l. in esame: quale sia la “natura” delle intese Stato-Regioni e quale sia il rapporto fra queste e la deliberazione parlamentare per la loro effettiva implementazione. Ed invero, da un lato, le intese *de quibus* – in quanto «parte di un procedimento di formazione di una legge, avente una natura peculiare, stante l’efficacia rinforzata delle relative disposizioni» – paiono assimilabili «ad un atto bilaterale di tipo negoziale»; d’altro lato – stando alla lettera della norma costituzionale, per cui «la legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata» – l’efficacia giuridica delle intese non può essere valutata se non in relazione, appunto, alla successiva legge di attuazione delle medesime³.

In tal senso, dunque, la questione che si ritiene principalmente rilevante – in quanto espressiva di tale, duplice, ordine di criticità – è se dalle specifiche modalità di attuazione della procedura costituzionale possano discendere contrapposizioni istituzionali e macro-territoriali, eventualmente incidenti tanto sul principio supremo di unità ed indivisibilità della Repubblica quanto su quello di solidarietà nazionale⁴. È in tale dubbio che si coagulano, infatti, le dimensioni formale e sostanziale del concetto di “differenziazione”: sia la strutturazione di un procedimento di definizione dei relativi contenuti in cui siano coinvolte – e protagoniste – tutte le istituzioni democraticamente esponenziali dei diversi livelli di governo del territorio, sia la elaborazione di un modello di allocazione delle funzioni amministrative e finanziario che tenga conto dei differenti fabbisogni della corrispondenti comunità – in armonia con i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – ed in cui si rispecchino i principi di solidarietà, capacità contributiva e riserva di legge in materia di imposte, nonché il principio di corrispondenza fra esercizio della funzione e fonte di finanziamento⁵.

Tanto premesso, sembra però che il d.d.l. licenziato dal Governo non abbia dissipato completamente le ombre prodotte da tale dubbio, in relazione ai superiori – e quindi ancora attuali – problemi applicativi: sul piano tanto formale – rispetto al coinvolgimento procedurale delle assemblee elettive e degli Enti locali – quanto sostanziale – rispetto all’effettivo coordinamento fra differenziazione ed autonomia finanziaria⁶ – il testo in esame presenta alcune, significative, lacune e criticità.

³ Virgolettati tratti sempre da A. MORRONE, cit., pp. 159-162 (corsivi aggiunti).

⁴ Spunti tratti da D. GIROTTI, *L’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Giappichelli, Torino, 2019, in specie p. 36 e 37.

⁵ Come sostenuto in A. AMORE e R. DI MARIA, cit., p. 347 – da un lato – la finanza locale dovrebbe basarsi su tributi para-commutativi, immobiliari e di scopo e – d’altro lato – «le Regioni dovrebbero distribuire le funzioni amministrative fondamentali ai Comuni in conformità all’art. 19, d.l. n. 19/2012 (ex art. 117, co. 2, lett. p, Cost.) per garantirne l’omogenea distribuzione su tutto il territorio nazionale (ex art. 5 Cost.) ed assicurare il rispetto dei L.E.P.»; ciò appunto in armonia con il combinato disposto dagli artt. 116, 118 e 119 Cost.

⁶ E, dunque, alla concreta operatività del “limite” di cui all’ art. 119 Cost, l’unico esplicitamente richiamato nel co. 3 dell’art. 116 Cost. (cfr. ivi: «nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119»). Ed invero, «la garanzia dell’unità economica ed il principio di solidarietà rappresentano la chiave di volta per comprendere il ruolo dello Stato all’interno degli ingranaggi del federalismo fiscale [poiché] l’assunzione di decisioni finanziarie da parte dello Stato rinvia la propria spiegazione nell’esigenza di garantire l’uniformità nel godimento dei diritti; sicché “solidarietà” ed “unità” assurgono a “limiti” alla differenziazione, *ovverosia cornice significante entro cui declinare la differenziazione*» (sono queste, appunto, le conclusioni di A. AMORE e R. DI MARIA, cit., p. 348; corsivo aggiunto).

In tal senso, dunque, si analizzeranno prima l'articolata procedura prevista per il trasferimento delle funzioni (*infra*, §2); e - poi - le disposizioni in cui sono richiamati sia le modalità di determinazione dei c.d. "l.e.p." sia i (conseguenti) principi relativi alla distribuzione delle risorse finanziarie (*infra*, §3).

2. La procedura per la approvazione della intesa Stato-Regione: il rischio di marginalizzazione delle assemblee elettive

Il d.d.l. si compone di dieci articoli, comprese le disposizioni transitorie e finali: in specie, al "Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione" è espressamente dedicato l'art. 2; la determinazione dei l.e.p., il trasferimento delle funzioni nonché delle risorse finanziarie, umane e strumentali loro corrispondenti, invece, sono disciplinati agli artt. 3-5 (con una appendice, all'art. 6, sull'ulteriore attribuzione di funzioni agli Enti locali).

Analizzando - *in primis* - la normativa procedurale, dal testo si ricava che l'iniziativa spetta alle Regioni «sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria»; e che destinatari di tale «atto di iniziativa» sono il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, ai quali spetta poi avviare «il negoziato con la Regione richiedente ai fini dell'approvazione dell'intesa»⁷.

L'esito del suddetto negoziato è indi uno «schema di intesa preliminare» che dev'essere «approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie»⁸.

Lo schema approvato dal Governo è immediatamente trasmesso alla Conferenza unificata - per l'espressione di un «parere» - nonché, poi, alle Camere «per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti, entro sessanta giorni dalla data di trasmissione [...] udito il Presidente della Giunta regionale»⁹.

Dopo la approvazione parlamentare, lo schema (ora «definitivo») di intesa è predisposto dal Presidente del Consiglio, o dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, ed è trasmesso alla Regione interessata «che lo approva secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria»; entro trenta giorni dalla comunicazione della approvazione regionale, tale schema è «deliberato dal Consiglio dei ministri»; ed infine, lo stesso Consiglio

⁷ All'art. 2, co. 1, è altresì prevista la acquisizione, entro trenta giorni dalla ricezione dell'atto regionale, di una valutazione da parte dei Ministri competenti per materia nonché del Ministro dell'economia e delle finanze «anche ai fini dell'individuazione delle necessarie risorse finanziarie da assegnare ai sensi dell'articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42 [cfr. «(c)on la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge»]; e tuttavia, trascorso il predetto termine, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie avviano comunque il negoziato.

⁸ Ai sensi del co. 3, art. 2, alla relativa riunione del Consiglio dei ministri partecipa anche il Presidente della Giunta regionale interessata.

⁹ Il parere della Conferenza unificata dev'essere reso entro trenta giorni dalla data della sua trasmissione (art. 2, co. 4).

dei Ministri – su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e sulla base del predetto schema – delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa¹⁰.

All'esito della suddetta – invero, alquanto articolata – procedura, l'ultima parola spetta quindi al Parlamento, a cui sono congiuntamente trasmessi il d.d.l. e l'intesa «per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», della legge attributiva delle “nuove” materie di competenza regionale¹¹.

Rispetto alle tappe procedurali *supra* sintetizzate, pare intanto possibile rassegnare alcune superficiali perplessità sistematiche – tutte univocamente inerenti alle modalità di coinvolgimento delle assemblee parlamentari e degli Enti locali – rinviando *infra*, §4, la formulazione di più approfondite argomentazioni critiche.

La prima perplessità riguarda le modalità di coinvolgimento della Conferenza unificata: ed invero, nelle intenzioni del Governo, la competenza attribuitale per la formulazione del relativo «parere» sembra essere l'indice della compartecipazione (anche) delle autonomie locali alla procedura di determinazione dei contenuti dell'intesa Stato-Regione; né a caso, nel co. 4 dell'art. 2 del d.d.l. è espressamente menzionato l'art. 8 del d.lgs. 281/1997, il quale implicitamente rievoca le materie ed i compiti di «interesse comune» delle Province e dei Comuni con quelle dello Stato e delle Regioni. Eppure, il predetto coinvolgimento pare essere stato sterilizzato – sostanzialmente – dalla previsione della natura né obbligatoria né vincolante del medesimo: infatti, «decorso il [...] termine» di trenta giorni dalla trasmissione alla Conferenza, lo schema di intesa preliminare è comunque mandato alle Camere per l'esame parlamentare¹². Sicché è difficile immaginare – soprattutto alla luce della pregressa esperienza italiana in materia di cooperazione interistituzionale e negoziazione multilivello¹³ – sia *se* sia *quanto* gli Enti locali, tramite appunto la Conferenza, possano effettivamente difendere i propri interessi e, quindi, incidere davvero sulla configurazione finale della intesa.

La seconda perplessità riguarda il ruolo del Parlamento, rispetto alla determinazione dei contenuti della intesa: sul punto, infatti, il testo del d.d.l. appare alquanto vago, limitandosi ad indicare che, alle Camere, l'esame dello schema è rimesso ai «competenti organi parlamentari» e che questi si esprimono «con atti di indirizzo»¹⁴. Anche in tal caso, dunque, appare concretamente difficile comprendere come l'Assemblea, tramite tali «organi», possa *direttamente* contribuire a definire i termini della intesa; e vieppiù come, mediante meri atti di indirizzo, possa *attivamente* individuare materie e competenze da devolvere a livello regionale (nonché, eventualmente, locale). È pur vero che lo schema definitivo di intesa è destinato a ritornare poi in Parlamento – per la approvazione finale della legge rinforzata, prevista dal co. 3 dell'art. 116

¹⁰ Cfr. art. 2, co. 5 e 6. Si noti che l'intesa Stato-Regione è «allegata» al d.d.l.; e che alla seduta del Consiglio dei ministri, convocata per l'esame del d.d.l. nonché della intesa definitiva, «partecipa il Presidente della Giunta regionale».

¹¹ Cfr. art. 2, co. 8.

¹² Cfr. art. 2, co. 4.

¹³ In argomento si rinvia a A. BARBERA e T. F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008; in specie si segnalano – ivi – i contributi critici di R. BIN, *La cooperazione nel sistema italiano di “multilevel government”*, p. 449 e ss.; nonché di F. BENELLI e C. MAINARDIS, *La negoziazione delle competenze fra Stato e Regioni e il suo seguito giurisprudenziale*, p. 469 e ss.

¹⁴ Cfr. art. 2, co. 4.

Cost. – tuttavia, in tale fase, non sembra (più) possibile – almeno stando alla lettera del testo in esame – apportare al d.d.l. ulteriori modifiche o integrazioni.

La terza perplessità riguarda, infine, l'*exitus* dei suddetti passaggi: il parere della Conferenza e gli atti parlamentari di indirizzo devono infatti essere valutati dal Presidente del Consiglio dei ministri, o dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, per la predisposizione dello schema definitivo di intesa, salvo che non sia «necessario» un «ulteriore negoziato»¹⁵. Rispetto a tale previsione – assolutamente evanescente – sorgono perlomeno due interrogativi: se tale negoziato sia speculare a quello inizialmente previsto nei co. 1-3 dell'art. 2 e se, quindi, l'eventuale ricorso al medesimo determini la “retrocessione” dell'intera procedura al suo *incipit* – ovvero sia il suo integrale riavvio – oppure se si tratti soltanto di una “parentesi”, che consente allo Stato ed alla Regione di manipolare lo schema di intesa – ulteriormente e successivamente – rispetto ai rilievi già formulati dalla Conferenza unificata e dalle Camere; né si comprende chiaramente a chi spetti stabilire se il predetto negoziato sia «necessario» e, vieppiù, sulla base della valutazione di quali parametri o esigenze obiettive dovrebbe fondarsi il relativo giudizio.

È proprio dalla previsione avente ad oggetto il negoziato c.d. “ulteriore” e “necessario”, *ut supra*, che sembra potersi dedurre una prima osservazione critica – comune alle suddette, tre, perplessità – strettamente inerente al profilo procedurale: il rischio della marginalizzazione delle assemblee elettive. Ed infatti, premesso che nel d.d.l. non sono mai menzionati i Consigli regionali – e che, dunque, dal testo non è possibile ricavare il ruolo che tali organi abbiano (ammesso che ce l'abbiano) nell'ambito della relativa procedura¹⁶ – le modalità di coinvolgimento del Parlamento sembrano testimoniare una scelta politica, fatta dal Governo in sede di *drafting*: sacrificare il dibattito assembleare per valorizzare – almeno parzialmente – il metodo della concertazione e quindi – soprattutto – il ruolo degli Esecutivi, sia statale sia regionale.

Ciò emerge – *in primis* – proprio dalla ambigua previsione del negoziato ulteriore che, in effetti, sembra consistere nella possibilità – apparentemente attribuita al Governo – di riformare ogni singola intesa – rinegoziandone i contenuti con ciascuna Regione interessata – pur dopo le valutazioni effettuate dalle Camere e, peraltro, senza l'obbligo di sottoporre nuovamente i testi (eventualmente) modificati all'Assemblea; sicché si intravede il rischio – appunto – che lo schema definitivo possa (anche totalmente) prescindere dalle indicazioni espresse negli atti di indirizzo parlamentare.

In secundis, rispetto alla obiezione per cui è comunque il Parlamento ad approvare – in ultima istanza – la legge rinforzata per il trasferimento delle funzioni, cui l'intesa è allegata, deve osservarsi – *ut supra* – che tale approvazione conclude effettivamente la procedura, innestandosi dunque in una fase in cui è irragionevole ritenere che si possa ulteriormente manipolare il testo,

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Potendosi, pertanto, soltanto dedurlo implicitamente dal co. 1 dell'art. 2, ove è sancito che «[l]atto d'iniziativa relativo all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] è deliberato dalla Regione, sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria [corsivi aggiunti]»; immaginando – così – che la predetta deliberazione sia quella consiliare e che, pertanto, le relative “modalità” e “forme” statutarie richiamino – altrettanto implicitamente – le procedure di negoziazione fra il Consiglio, la Giunta e gli Enti locali compresi nel corrispondente territorio regionale.

essendo invece più verosimile che le Camere semplicemente approvino – o no – il disegno di legge e che, quindi, possano soltanto accogliere o respingere l'intesa congiuntamente licenziata dal Governo e dalla Regione.

In tertius, anche dal ruolo attribuito alla Conferenza unificata – che, insieme al Parlamento, è chiamata ad esprimere un parere tecnico – può ricavarsi la prevalenza del percorso concertativo su quello parlamentare (eventualmente conflittuale): nonostante tale ruolo *ictu oculi* appaia non particolarmente incisivo – nel contesto della descritta procedura – deve infatti rilevarsi che il suo (eventuale) contributo è, o sarebbe, comunque il prodotto di un organo i cui membri sono principalmente espressione degli Esecutivi, statale e regionale¹⁷.

In ultima analisi – quanto al profilo formale-procedurale – la sensazione che si ricava è che i protagonisti della determinazione dei contenuti della intesa fra lo Stato e le Regioni siano i rispettivi Governi; che l'eventuale contributo dei Consigli regionali sia totalmente rimesso alle procedure statutarie regionali e che, dunque, nel d.d.l. non sia stato assegnato loro – *ex professo* – un ruolo effettivo; e che – pertanto – al Parlamento sia stato essenzialmente riservato il compito di approvare la legge rinforzata, con la quale si recepisce la intesa (allegata) e si trasferiscono le relative funzioni.

A ciò si aggiunga, infine, la (pressoché totale) assenza dalla relativa procedura degli Enti locali: aldilà del loro coinvolgimento, implicato dalle summenzionate “procedure statuarie regionali”, ed al di fuori della loro partecipazione alle attività della Conferenza unificata – circostanze sulle quali, peraltro, si ribadiscono comunque le perplessità *supra* espresse – essi possono essere destinatari di una «ulteriore attribuzione di funzioni amministrative» secondo una previsione che, però, si limita soltanto a richiamare – *proceduralmente* – il «rispetto del principio di leale collaborazione» nonché – *sostanzialmente* – la «conformità all'articolo 118 della Costituzione»¹⁸; in tal senso dunque, non diversamente dalle assemblee elettive, anche gli Enti locali sembrano assumere il ruolo di “spettatori” o, tutt'al più, di “attori non-protagonisti” del procedimento di determinazione ed implementazione della intesa Stato-Regione.

¹⁷ E – marginalmente – degli Enti locali (su cui *funditus infra*, §4). Infatti, ai sensi dell'art. 2, D.P.C.M. del 12 ottobre 1983, la Conferenza Stato-Regioni è presieduta «dal Presidente del Consiglio dei ministri, con la vicepresidenza del Ministro degli affari regionali. Ad essa sono invitati a partecipare i presidenti delle regioni a statuto speciale ed ordinario e i presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché i Ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno»; poi, ai sensi dell'art. 8, co. 2, d.lgs. 281/1997, «[l]a Conferenza Stato-città-autonomie locali è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro dell'interno o dal Ministro per gli affari regionali; ne fanno parte altresì il Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, il Ministro delle finanze, il Ministro dei lavori pubblici, il Ministro della sanità, il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia - ANCI, il presidente dell'Unione province d'Italia - UPI ed il presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani - UNCEM. Ne fanno parte inoltre quattordici sindaci designati dall'ANCI e sei presidenti di provincia designati dall'UPI». La Conferenza unificata – evocata nel d.d.l. – è l'organo in cui convergono appunto le predette Conferenze (art. 8, co. 1, d.lgs. 281/1997) e quindi la sua composizione è marcatamente di matrice “governativa”.

¹⁸ Cfr. art. 6, co. 1 e 2: «[l]e funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione possono essere attribuite, nel rispetto del principio di leale collaborazione, a Comuni, Province e Città metropolitane dalla medesima Regione, in conformità all'articolo 118 della Costituzione, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie. Restano, in ogni caso, ferme le funzioni fondamentali degli enti locali, con le connesse risorse umane, strumentali e finanziarie, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione».

3. L'esercizio delle funzioni e le connesse risorse finanziarie: la perplessa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

La determinazione dei l.e.p. è riconducibile alla attuazione del regionalismo differenziato in ragione del richiamo previsto, nel co. 3 dell'art. 116 Cost., al «rispetto dei principi di cui all'art. 119», ovvero al modello di autonomia finanziaria regionale e locale sul quale avrebbe dovuto fondarsi il rinnovato sistema italiano di governo multilivello: i c.d. “livelli essenziali delle prestazioni” sono infatti l'indispensabile presupposto per l'uniforme garanzia dei diritti, in specie “civili e sociali”, nell'ambito di un ordinamento costituzionale che – pur valorizzando le autonomie – salvaguarda comunque la propria “unità” ed “indivisibilità” anche, se non soprattutto, mediante la implementazione dell'eguale ed effettivo godimento dei predetti diritti (i.e. “inviolabili”)¹⁹.

Per tal motivo, la seconda parte del d.d.l. è dedicata alla relativa procedura nonché – vieppiù – al coordinamento fra essa ed il materiale trasferimento delle funzioni alle Regioni: artt. 4 e 5.

Tuttavia, prima di analizzare il contenuto dei suddetti articoli, pare opportuno aprire una parentesi sullo stato di attuazione del c.d. “federalismo fiscale”, formula (e modello) nella quale appunto converge il combinato disposto dagli artt. 117, co. 2, lett. m), e 119 Cost. E – stante la complessità della materia – ragioni di sintesi suggeriscono di ricorrere alle significative indicazioni che possono dedursi dall'ultima “Relazione semestrale sulla attuazione della legge delega 5 marzo 2009, n. 42, sul federalismo fiscale”, elaborata dall'omonima Commissione parlamentare (bicamerale)²⁰.

Nell'evidenziare i «ritardi», le «incertezze», le «soluzioni parziali» ed i «reiterati differimenti» che hanno contraddistinto l'attività del Legislatore in materia, la suddetta Commissione evidenzia tre dati: «la fiscalizzazione dei trasferimenti, diretta a superare il meccanismo della finanza derivata, è stata concretamente realizzata solo per il comparto comunale; la perequazione delle risorse basata sui fabbisogni e sulle capacità fiscali è stata avviata esclusivamente per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario; la perequazione infrastrutturale e il percorso di convergenza ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) fanno registrare perduranti inadempienze»²¹.

Quindi, fra le criticità rilevate dalla Commissione, emerge appunto la mancata definizione dei l.e.p. invero considerata – alla luce dell'ordito costituzionale – uno dei pilastri sui quali

¹⁹ Deduzione che si ricava dalla lettura congiunta degli artt. 2, 3 e 5 Cost., nonché dell'inciso di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. Ed invero, già prima della riforma del Titolo V, Parte II, in Costituzione si ritrovavano numerosi principi che contribuivano a definire il rapporto tra federalismo ed eguaglianza: appunto quello di unità e indivisibilità della Repubblica; quello solidaristico, applicato non soltanto ai rapporti tra individui ma anche tra Enti territoriali; quello di eguaglianza, rispetto alla riduzione o eliminazione delle diseguaglianze sociali; quello di progressività del sistema tributario, rispetto alla (tendenziale) centralizzazione delle decisioni tributarie.

²⁰ Del 15 dicembre 2021: cfr. <https://parlamento18.camera.it/163>.

²¹ Testo così riportato da G. M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2023, p. 55 (corsivo aggiunto).

edificare il sistema italiano di autonomia finanziaria e funzionale, a livello regionale e locale²²: sebbene ai sensi dell'art. 14, d.lgs. 68/2011, l'ambito applicativo dei l.e.p. sia stato infatti circoscritto a quattro materie – ovverosia sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale²³ – tuttavia l'unica per la quale i livelli essenziali sono stati poi effettivamente determinati – peraltro al solo fine di ripartire le relative risorse finanziarie e non, anche, per determinare le corrispondenti prestazioni – è la sanità²⁴. Sicché – come opportunamente affermato in dottrina – «è difficile pensare di avviare un processo di autonomia differenziata, prima che siano sciolti tutti i nodi relativi alle modalità di finanziamento di quelle funzioni in cui sono presenti gravi *gap* territoriali nella fornitura di prestazioni e servizi che incidono sui diritti civili e sociali»²⁵.

Sotto questo profilo – deve notarsi – con la legge di bilancio del 2022 sono stati invero individuati quattro gruppi di prestazioni sociali: quelle relative ai servizi connessi all'assistenza sociale; quelle relative alla non-autosufficienza; quelle relative ai servizi per gli asili nido; quelle relative al trasporto scolastico degli alunni con disabilità²⁶. Deve ugualmente rilevarsi, però, una

²² Ovverosia la fissazione di «standard minimi di servizio per tutti gli enti attraverso [la individuazione di] obiettivi di servizio e/o l.e.p.»; cfr. F. CERNIGLIA, *Audizione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 10 novembre 2021 (http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/html/62/audiz2/audizione/2021/11/10/indice_stenografico.0045.html). Con specifico riferimento al tema del regionalismo differenziato, illuminanti (e lungimiranti) le osservazioni di R. BIN, “Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. *Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, p. 1 e ss.

²³ Cfr. «[l]e spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 1), della citata legge n. 42 del 2009 [i.e. necessarie al finanziamento delle materie per le quali devono essere garantiti i l.e.p.] sono quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni nelle seguenti materie: a) sanità; b) assistenza; c) istruzione; d) trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale; e) ulteriori materie individuate in base all'articolo 20, comma 2, della medesima legge n. 42 del 2009 [cfr. «[l]a legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale»].»

²⁴ Sono i c.d. “l.e.a.”. Scrive G. M. NAPOLITANO, cit., p. 58, nota 16: «[i] primi LEA sono stati definiti con il dpcm 29 novembre 2001. Questi sono stati integralmente sostituiti dal dpcm 12 gennaio 2017, che individua i LEA per 3 macro-aree: prevenzione collettiva e sanità pubblica, che comprende tutte le attività di prevenzione rivolte alle collettività e ai singoli; assistenza distrettuale, vale a dire le attività e i servizi sanitari e socio-sanitari diffusi sul territorio; assistenza ospedaliera. Inoltre sono stati individuati ulteriori LEA per l'assistenza sociosanitaria e l'assistenza specifica a particolari categorie. L'aggiornamento dei LEA e l'indicazione di criteri scientificamente validi sono garantiti dalla Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA. Inoltre il Comitato per manente per la verifica dell'erogazione dei LEA (dm 21 novembre 2005), costituito presso il Ministero della Salute, verifica l'erogazione dei LEA in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione dal Servizio Sanitario Nazionale»; sul punto si rinvia alla abbondante bibliografia ivi citata.

²⁵ Parafrasando la Corte dei conti, Sezione per le Autonomie, audizione del 4 giugno 2021 sull'attuazione dell'autonomia differenziata, presso la Commissione di studio sull'autonomia differenziata, Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie: «la questione della realizzazione di livelli di autonomia differenziata non può essere presa in considerazione al di fuori del contesto attuativo del c.d. federalismo fiscale» (cfr. sempre G. M. NAPOLITANO, cit., p. 62).

²⁶ Cfr. art. 1, co. 170 e 171, l. 234/2021: «[i]n sede di prima applicazione sono definiti i seguenti LEPS, individuati come prioritari nell'ambito del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, approvato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo n. 147 del 2017, nella seduta del 28 luglio 2021: a) pronto intervento sociale; b) supervisione del personale dei servizi sociali; c) servizi sociali per le dimissioni protette; d) prevenzione dell'allontanamento familiare; e) servizi per la residenza fittizia; f) progetti per il dopo di noi e per la vita indipendente. Al finanziamento dei LEPS di cui ai commi 169 e 170 concorrono le risorse

duplice contraddizione: da un lato, la natura di l.e.p. appare formalmente indubbia per i primi due gruppi di prestazioni ma non anche per i secondi, poiché il Legislatore ha qualificato come tali “assistenza sociale” e “non-autosufficienza” e non invece “asili nido” e “trasporto scolastico degli alunni disabili”; d’altro lato, alla predetta qualificazione formale non corrisponde, nel testo, un’identica e sostanziale determinazione delle modalità e del procedimento di finanziamento, nonché di attuazione delle prestazioni medesime (i.e. l’indicazione degli obiettivi di servizio; la definizione dei fabbisogni standard, delle modalità di monitoraggio sull’uso delle risorse e di verifica sulla realizzazione dei l.e.p.; la previsione di eventuali sanzioni per la mancata osservanza dei tempi di attuazione)²⁷.

Alle suddette e permanenti «difficoltà interpretative sulla natura di LEPS delle [prestazioni] indicate nella legge di bilancio 2022» – che «pur condividendo, sostanzialmente, la natura di livelli essenziali di prestazioni inerenti ai diritti sociali [presentano] delle significative differenze» – deve peraltro aggiungersi la evidente ed altrettanto permanente disattenzione alle previsioni costituzionali in materia di autonomia finanziaria e funzionale: infatti, l’aver vincolato il finanziamento dei l.e.p. a fondi nazionali iscritti nei bilanci ministeriali (i.e. il Fondo nazionale per le politiche sociali ed il Fondo per la non-autosufficienza) ha significato collegare il relativo ammontare alla programmazione statale – ossia agli stanziamenti ed ai trasferimenti annualmente previsti nelle leggi di bilancio – e non a quella territoriale, calcolata piuttosto sulla base dalle risorse derivanti dalla fiscalità regionale e locale²⁸.

È in tal senso evidente – dunque – che la attuazione del federalismo fiscale sia ancora in divenire e che una parte importante della relativa procedura sia appunto rappresentata dalla determinazione dei l.e.p., se è vero che – come affermato dalla Corte costituzionale – «il ritardo nella definizione» dei medesimi «rappresenta un ostacolo [...] alla piena attuazione dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali»²⁹.

Pertanto – proprio a fronte del paradosso (apparente) per cui il regionalismo differenziato non può che iscriversi nell’ambito del più ampio sistema “federale”, sia finanziario sia funzionale, per la compiuta definizione del quale, però, è necessaria la previa definizione dei

nazionali già destinate per le medesime finalità dal Piano di cui al comma 170 insieme alle risorse dei fondi europei e del PNRR destinate a tali scopi».

²⁷ Cfr. G. M. NAPOLITANO, cit., p. 78.

²⁸ Come peraltro previsto dall’art. 119 Cost. I virgolettati sono tratti sempre da G. M. NAPOLITANO, cit., pp. 124-125, ove si osserva che «[v]ariano non solo le fonti di finanziamento, facendo riferimento a Fondi diversi, ma anche le modalità di determinazione, che sembrano influire sulla loro stessa natura»; e che «a ciò si aggiungano altri rilevanti aspetti, quale la presenza, o meno, di un vincolo di destinazione, la tipologia del finanziamento che può fare riferimento a risorse già previste dalla legislazione vigente, o invece a risorse aggiuntive, appositamente stanziare nelle leggi di bilancio e riservate all’incremento dei servizi, e, infine, la previsione, o meno, di modalità di monitoraggio e/o verifica»; il che – conclude l’Autrice – «si discosta profondamente dai principi dell’art. 119 Cost., da quelli della legge n. 42/2009 e dalle disposizioni dei decreti attuativi, che prevedono una riduzione dei trasferimenti dal centro agli enti territoriali, a favore di forme di fiscalizzazione», perpetuandosi invece un sistema di «trasferimento delle risorse» dallo Stato alle autonomie territoriali (*ibidem*, pp. 126 e 127).

²⁹ Nonché «al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali»; così in Corte cost., sent. 220/2021. In argomento si rinvia a M. BELLETTI, “Livelli essenziali delle prestazioni” e “coordinamento della finanza pubblica”, in C. Bottari (a cura di), *I livelli essenziali delle prestazioni sociali e sanitarie*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 2014, p. 19 e ss.

l.e.p. – il d.d.l. richiama le modalità di tale determinazione quale presupposto per la attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.³⁰.

In materia, l'art. 3 del d.d.l. prevede che tanto i l.e.p. quanto i fabbisogni standard – ed i corrispondenti costi – siano determinati con d.p.c.m.: in specie, ciascun decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è adottato su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; acquisita l'intesa della Conferenza unificata, lo schema di decreto è trasmesso alle Camere, che devono esprimere il proprio parere entro quarantacinque giorni; ed infine, il Presidente del Consiglio dei Ministri – valutato il contenuto sia dell'intesa della Conferenza unificata sia del parere delle Camere – adotta il decreto, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. È indi evidente che tale procedura – per come ulteriormente delineata nella legge di bilancio 2023³¹ – costituisca il necessario *prius* all'effettivo trasferimento delle funzioni e delle relative risorse umane, strumentali e finanziarie «concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'articolo 3», «secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese»³².

Com'è stato osservato in dottrina, sul punto, il Legislatore ha quindi individuato «i LEP e i conseguenti costi e fabbisogni standard come aspetti particolarmente critici per l'autonomia differenziata [...] predisponendo una strada innovativa in cui saranno operativamente associati, in un rapporto di leale collaborazione, lo Stato e le autonomie territoriali», al fine di «recidere

³⁰ Ed invero, come espressamente indicato nella l. 197/2022 – legge di bilancio 2023, i l.e.p. devono essere considerati alla stregua della «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 Piano nazionale di ripresa e resilienza» (art. 1, co. 791).

³¹ Cfr. *ibidem*, co. 791-801. In particolare, ai sensi del co. 792, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita una “Cabina di regia”, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, di cui fanno parte il Ministro per gli affari regionali e le autonomie; quello per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR; quello per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa; quello dell'economia e delle finanze, nonché gli altri Ministri competenti per le materie di cui all'art. 116, co. 3, Cost.; il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, quello dell'UPI e quello dell'ANCI. A tale organo competerà – entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima – effettuare «una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», nonché «della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna regione per l'insieme delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per ciascuna materia e per ciascuna funzione esercitata dallo Stato»; individuare «le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard»; ed infine, determinare «i LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla [predetta] Commissione» ed «elaborate con l'ausilio della società Soluzioni per il sistema economico – SOSE s.p.a., in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle regioni» (co. 793). È appunto tale Cabina che – entro sei mesi dalla conclusione di tali attività – «predisporre uno o più schemi» di d.p.c.m. «con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione» (co. 795).

³² Cfr. art. 4, co. 1, del d.d.l. Le richiamate risorse dovranno essere determinate da una Commissione paritetica Stato-Regione composta, per lo Stato, da un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, uno del Ministro dell'economia e delle finanze ed uno per ciascuna delle amministrazioni competenti; nonché, per la Regione, dai corrispondenti rappresentanti regionali (art. 5, co. 1).

un nodo emerso, anche con toni piuttosto accesi, nel dibattito sull'autonomia differenziata, quello cioè sulla pregiudizialità della determinazione dei LEP, e dei relativi costi e fabbisogni standard, rispetto all'attribuzione delle "ulteriori forme e condizioni di autonomia" consentite dall'art. 116, terzo comma, Cost.³³.

Pur condividendo la scelta di anticipare la determinazione dei l.e.p. rispetto al trasferimento delle funzioni – si da rendere il modello funzionalmente coerente con il combinato disposto dagli artt. 116 e 119 Cost. – anche in tal caso deve tuttavia rilevarsi la pressoché totale assenza degli organi legislativi, statale e regionali, dalla relativa procedura: né con «funzioni di indirizzo e di controllo nei confronti dei rispettivi esecutivi», né per «lo svolgimento di compiti di monitoraggio e di accompagnamento rispetto alle attività di carattere tecnico-operazionali [...] effettuate dagli organismi e dai soggetti implicati dal procedimento in oggetto»³⁴.

E vieppiù – stando a quanto congiuntamente stabilito nel d.d.l. e nella l. 197/2022, art. 1, co. 791-801 – nemmeno è possibile rintracciare, ivi, alcuna indicazione circa i (nuovi) «meccanismi di reperimento e di distribuzione delle risorse» destinate a finanziare «l'esercizio delle funzioni trasferite a seguito dell'autonomia differenziata»; né su quelli (perequativi) che «regoleranno la complessiva ripartizione delle risorse finanziarie tra lo Stato e le Regioni [...] in sede di attuazione dell'autonomia differenziata»³⁵.

Per converso, a differenza di quella sulla approvazione delle intese Stato-Regioni – la cui disciplina è interamente contenuta nel d.d.l. – la procedura di determinazione dei l.e.p. – le disposizioni sulla quale sono integrate dalla legge di bilancio 2023 – appare sensibilmente più aperta alle istanze (eventualmente) provenienti dalle autonomie territoriali, incluse quelle locali: «[i]nfatti, non essendo espressamente definite la modalità di assunzione delle deliberazioni in seno alla Cabina di regia, deve desumersi che [queste] saranno assunte per consenso, cioè secondo la regola dell'unanimità, e dunque anche con la necessaria volontà favorevolmente espressa da ciascun soggetto esponenziale degli organismi associativi dei poteri esecutivi delle autonomie territoriali»³⁶.

³³ Così G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in www.federalismi.it, n. 1/2023, editoriale, p. IV.

³⁴ Parafrasando *ibidem*, p. V. Una affermazione che pare peraltro corroborata da quanto poi asserito dallo stesso Autore, a proposito della (piena) attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.: sebbene «nel dettato costituzionale concernente l'autonomia differenziata non si ritrov[ia] un'esplicita riserva di legge e neppure un più limitato rinvio alla legge [...] l'intervento del Parlamento deve considerarsi tanto più costituzionalmente doveroso [...] proprio in quanto sia rivolto a specificare prescrittivamente [...] le forme, le modalità, le condizioni e i limiti entro i quali dare attuazione dell'autonomia differenziata. E ciò tanto più vale in quanto quest'ultima si presenta come un principio costituzionale di nuovo conio, rispetto al quale, cioè, non sussistono né regole legislative previgenti, né prassi applicative cui appellarsi, neppure in via analogica» (p. X; corsivo aggiunto); in tal senso evidenziandosi – appunto – la centralità del ruolo parlamentare nell'ambito di qualsivoglia processo di revisione, vieppiù su base costituzionale, dell'ordinamento repubblicano. Ad analoghe conclusioni era peraltro giunta la "Commissione sul regionalismo differenziato", la quale aveva appunto sostenuto l'idea della approvazione di una "legge-quadro" di iniziativa governativa (cfr. *Relazione del gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato* del 9 febbraio 2022, a cura di B. Caravita di Toritto, A. M. Poggi, G. M. Salerno, F. Fabrizzi e M. Rubechi).

³⁵ Cfr. G. M. SALERNO, cit., pp. VII e IX.

³⁶ Sempre *ibidem*, p. XII.

E tuttavia la superiore considerazione – formulata alla stregua della succitata dottrina – non elide le perplessità analogamente espresse *supra*, §2, in relazione al ruolo effettivo degli organi paritetici: *in primis*, le autonomie regionali e locali sono ivi rappresentate dai rispettivi organi esecutivi, restando così ai margini le corrispondenti assemblee elettive; *in secundis*, se la «intesa della Conferenza unificata» non è acquisita entro trenta giorni, «lo schema di decreto è [comunque] trasmesso alle Camere per l'espressione del parere» sicché – anche in questo caso – il parere della Conferenza appare come non necessario, sotto il profilo procedurale, né obbligatorio, sotto il profilo sostanziale³⁷.

Pertanto, pur apprezzandosi l'implicito rinvio al principio della leale collaborazione interistituzionale – che sembra peraltro ispirare l'intera normativa in esame e che traduce «in senso sostanzialmente paritario» il rapporto tra lo Stato e le autonomie territoriali³⁸ – anche con riferimento alla determinazione dei l.e.p. non può non rilevarsi ed indi stigmatizzarsi, sotto il duplice profilo procedurale e sostanziale, il rischio di marginalizzazione sia degli organi esponenziali dell'intero corpo elettorale, tanto nazionale quanto territoriale, sia degli Enti locali.

4. Considerazioni conclusive

Molti fra i primi commenti elaborati in dottrina, aventi ad oggetto la bozza originaria del d.d.l. c.d. “Calderoli”, sono stati fortemente critici: invero, nel contesto di una analisi “a prima lettura”, anche lo Scrivente aveva ritenuto di evidenziare i numerosi profili problematici rinvenibili nel testo licenziato dal Governo³⁹.

³⁷ Virgolettati tratti dall'art. 3, co. 2, del d.d.l. Peraltro, ai sensi della medesima disposizione, il Presidente del Consiglio dei ministri adotta il decreto «valutato il contenuto dell'intesa della Conferenza unificata e del parere delle Camere»; e però, «una volta decorso il termine di quarantacinque giorni per l'espressione del parere di queste ultime», il decreto potrà comunque essere adottato «previa deliberazione del Consiglio dei ministri». Sicché anche il parere delle Camere appare, *ut supra*, non necessario né obbligatorio (*contra*, cfr. G. M. SALERNO, cit., p. XII, il quale invece asserisce che «il raggiungimento dell'intesa in Conferenza unificata sarà condizione indispensabile per portare in Consiglio dei Ministri i decreti di determinazione dei LEP» e che, dunque, «[s]enza intesa con tutte le autonomie territoriali, in sostanza, nulla potrà essere conclusivamente deliberato con DPCM circa i LEP e i relativi costi e fabbisogni standard»).

³⁸ In tal senso si condivide l'auspicio espresso sempre da G. M. SALERNO, cit., p. XII, per cui «[il] metodo della leale collaborazione, effettivamente rispettata nel suo proprio contenuto [...] dovrebbe essere applicato, a più ampio raggio, anche nella successiva normativa che potrebbe essere posta con la legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.».

³⁹ In particolare, ci si riferisce a R. DI MARIA, *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l'attuazione del c.d. “regionalismo differenziato” ex art. 116, co. 3, Cost.*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2023, p. 199 e ss., avente ad oggetto la bozza di d.d.l. del 2 novembre 2022. Ulteriori critiche in Clementi: *la grande riforma serve, no al modello Usa*, intervista ad Asknews, 17 gennaio 2023, in https://www.asknews.it/politica/2023/01/17/clementi-la-grande-riforma-serve-no-al-modello-usa-top10_20230117_171141/; sempre di F. CLEMENTI, *Più autonomia alle Regioni? È giusto, ma non in questo modo*, in *FC*, n. 7/2023; G. ARCONZO, *Consiglio dei ministri approva Ddl Autonomia Regioni, cosa cambia per il gioco*, 03 febbraio 2023, in <https://www.gioconews.it/news/esperto/consiglio-dei-ministri-approva-ddl-autonomia-cosa-cambia-per-il-gioco.aspx>; nonché C. BASSU, *I costi dell'autonomia differenziata e il miraggio della continuità territoriale*, 28 febbraio 2023, in <https://www.appunticostituzionali.com/blog/i-costi-dellautonomia-differenziata-e-il-miraggio-della-continuit%C3%A0-territoriale>.

Deve tuttavia darsi atto che, dopo la approvazione della legge di bilancio 2023, il testo del d.d.l. è stato sostanzialmente modificato e, per alcuni aspetti, adeguato alle rilevate criticità: in specie, sul fronte sia del ruolo del Parlamento sia del coordinamento fra art. 116, co. 3, ed art. 119, rispetto alla (preventiva) determinazione dei l.e.p.⁴⁰.

Ugualmente – però – si ritiene che le novità procedurali non abbiano eliso completamente le perplessità *illo tempore* espresse.

Se infatti è vero che, nella bozza di d.d.l. del 2 febbraio 2023, si rinvenivano nuove disposizioni relative al coinvolgimento delle Camere nella procedura sia di approvazione della intesa Stato-Regione (cfr. l'esame parlamentare ed il conseguente atto di indirizzo sullo schema di intesa approvato in C.d.M., ai sensi dell'art. 2, co. 4) sia di determinazione dei l.e.p. (cfr. il parere parlamentare sullo schema di decreto deliberato dalla "Cabina di regia" istituita presso la Presidenza del C.d.M., ai sensi dell'art. 3, co. 2), tuttavia nessuno dei predetti atti risulta necessario alla prosecuzione e conclusione dell'*iter*; sicché potrebbe pervenirsi alla approvazione tanto delle intese quanto dei d.p.c.m. sui l.e.p. anche senza una interposizione effettiva degli organi parlamentari.

Il ruolo delle Camere sembra ridursi, infine, alla approvazione della legge rinforzata ex art. 116, co. 3, Cost., cui allegare le intese per il trasferimento delle funzioni; né – simmetricamente – alcuna novità è stata prevista per i Consigli regionali, il cui (eventuale) coinvolgimento rispetto alla elaborazione delle intese è rimesso, in termini generici ed in modo disomogeneo, alle diverse procedure statutarie regionali.

Come severamente affermato in dottrina, dunque, «la soluzione proposta consisterebbe in un disegno di legge del Governo che *imporrebbe all'iniziativa regionale di indirizzarsi al Governo e non alle Camere*; e che proporrebbe, perciò, una legge procedurale al Parlamento che lo vedrebbe in una procedura non contemplata dalla Costituzione [e] che gli affida un ruolo diverso da quello previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost. [ovvero] *formalizzare il conferimento delle funzioni amministrative differenziate e non già di definire con i legislatori regionali i confini della legislazione generale della Repubblica per un complesso di materie di grande rilievo*»⁴¹.

Sotto questo profilo si condivide allora l'impressione espressa in dottrina, per cui «le norme inserite nella legge di bilancio 2023 [nonché, quindi, nella nuova bozza di d.d.l.] possono essere lette come la prima emersione di una strategia in cui si intende sommare la rapidità d'azione del Governo con la diretta interlocuzione – non solo collegialmente, ma anche singolarmente – con i Presidenti delle Regioni [riaprendo così], dopo l'alternarsi delle tante fasi di *stop and go* che si sono succedute negli anni scorsi[,] il cantiere dell'attuazione dell'autonomia differenziata»⁴²; come infatti già sostenuto *aliunde*, il ruolo centrale degli Esecutivi – sia

⁴⁰ Come presume G. M. SALERNO, cit., p. XIII, «dai molteplici scambi intercorsi con le Regioni che dalle parole del Capo dello Stato [è] emersa quella comune valutazione che ha spinto il Governo ad adottare la soluzione specifica e di immediata applicazione che è stata repentinamente introdotta nella legge di bilancio» poiché, «per perseguire la promozione delle autonomie regionali mediante l'autonomia differenziata[,] occorreva sin da subito dimostrare di saperla coniugare con l'introduzione di alcuni indispensabili strumenti di garanzia della coesione nazionale, quali sono, per l'appunto, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard».

⁴¹ Così S. MANGIAMELI, cit., p. 35 (corsivi aggiunti).

⁴² Cfr. G. M. SALERNO, cit., p. XIII.

nazionale sia regionali – si giustifica in ragione della esigenza di garantire lo svolgimento e la conclusione (quanto più rapidamente possibile) della relativa procedura⁴³.

La superiore impressione sembra corroborata, vieppiù, dalle disposizioni con le quali è stato previsto il coinvolgimento della Conferenza unificata: ed infatti, non soltanto il prodotto della attività di tale organo è la sintesi delle istanze (tecnico-politiche) provenienti esclusivamente dagli organi esecutivi esponenziali dei diversi livelli di governo del territorio ma – nell'*iter* di approvazione delle intese e dei l.e.p. – tale sintesi non è comunque vincolante rispetto alla adozione del provvedimento finale. Sicché, nel d.d.l. in esame, il ruolo e le funzioni tanto delle sedi tradizionalmente destinate ad incardinare il dibattito maggioranza-opposizione (i.e. le assemblee elettive: Parlamento e Consigli regionali) quanto di quelle finalizzate al confronto politico-istituzionale (i.e. le Conferenze) appare significativamente marginalizzato, rispetto quello di organi tecnici (i.e. Cabina di regia e Commissione tecnica), nonché sacrificato, allo scopo (presunto) di agevolare la positiva conclusione della procedura.

Peraltro, identiche ragioni sembrano sottostare all'ambiguo – e comunque, marginale – coinvolgimento procedurale degli Enti locali: infatti anch'essi, come i Consigli regionali, sono chiamati in causa soltanto con le modalità e nelle forme previste dalla autonomia statutaria regionale; ed anch'essi sono rappresentati, in Conferenza e negli organi tecnici, soltanto dai vertici dei rispettivi esecutivi. E ciò, sebbene gli stessi Enti locali siano potenzialmente titolari delle funzioni attribuite alle Regioni e dunque, giuste intese, ugualmente protagonisti – almeno in potenza – del processo costituzionale di “differenziazione” territoriale.

Seppure la scelta di valorizzare il ruolo degli Esecutivi è certamente legittima, specie in una prospettiva tecnico-politica di maggiore efficienza (c.d. “decisionista”), le immediate conseguenze sono state che – nell'architettura procedurale disegnata dal d.d.l. – il Parlamento ed i Consigli regionali «sembra[no] di fatto uscit[i] di scena», sicché «uno dei problemi attuali è proprio quello di *come coinvolgere le Camere e i Consigli*»; che «[i]l confronto è passato agli esecutivi e ha finito con l'essere incentrato non sulle deroghe ai principi fondamentali posti dalla (e nella) legislazione statale [...] bensì su *un complesso di funzioni amministrative e sul loro finanziamento*, da acquisire in base al principio di differenziazione»; e che è stata aggirata la «necessaria premessa» dell'intervento legislativo statale, finalizzato al coordinamento della finanza pubblica ed alla determinazione delle «grandi linee dell'intero sistema tributario, [nonché degli] spazi e [dei] limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali»⁴⁴.

In conclusione – allora – può forse aderirsi alla ricostruzione proposta da autorevole dottrina, la quale ha asserito che «dopo il tentativo di operare una maldestra, quanto confusa riduzione dell'autonomia politica delle Regioni [...] quelle più dotate economicamente e che offrono servizi alle rispettive popolazioni di qualità, hanno avanzato [comprensibilmente, si aggiunge] delle richieste di “ulteriori forme e condizioni particolare di autonomia” a norma

⁴³ Cfr. R. DI MARIA, cit., pp. 206 e 207.

⁴⁴ Virgolettati tratti, rispettivamente, da S. MANGIAMELI, cit., p. 43 (corsivi aggiunti); nonché P. CIARLO e M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, p. 73, che ivi richiamano Corte cost., sent. 37/2004. La prospettiva “decisionista” – *supra* evocata – era stata già ventilata in R. DI MARIA, cit., p. 207.



dell'art. 116, terzo comma, Cost.» e che, «per l'assenza di precedenti e per le forme modeste di collaborazione insite nell'attuale sistema, si è giunti, durante le ripetute negoziazioni, a proposte e procedure che [sono] fuori dal disposto della norma costituzionale»⁴⁵.

Il che ci rammenta di un risalente – ma ricorrente – ammonimento dottrinale, e cioè che – in Italia – «le rivendicazioni di autonomia territoriale assumono [spesso] un valore soprattutto simbolico, spendibile esclusivamente all'interno dell'universo della comunicazione giuridico-politica», aldilà della loro effettiva “sostanza politica” e del rispetto delle “forme costituzionali”⁴⁶.

⁴⁵ Così, sempre S. MANGIAMELI, cit., p. 42.

⁴⁶ Non può essere un caso che la bozza di d.d.l. in esame sia stata approvata, in Conferenza unificata, dalle Regioni la cui maggioranza corrisponde – politicamente – a quella nazionale e non anche, invece, da quelle governate dai partiti della opposizione (i.e. Campania, Emilia-Romagna, Puglia e Toscana). *Ex multis*, si è scelto il virgolettato di P. CIARLO, *Iniziativa legislativa e comunicazione politica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, p. 56. In R. DI MARIA, cit., p. 215, ci si è permessi di parafrasare – sul punto – A. GRAMSCI, *Italia e Spagna*, in *L'Ordine Nuovo*, 11 marzo 1921, anno I, n. 70, per il quale «la storia insegna ma non ha scolari».