

EDITORIALE - 7 FEBBRAIO 2024

Il regionalismo differenziato nella  
“forma” del d.d.l Calderoli: alcune  
chiare opzioni politiche, ancora nodi  
che sarebbe bene sciogliere

di Annamaria Poggi

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino



# Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere

**di Annamaria Poggi**

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino

**Sommario:** 1. Avviso ai naviganti: non avere fretta e sciogliere i nodi sulle “materie” e sulle “risorse”. 2. Le “materie” trasferibili. 3. I Livelli essenziali delle prestazioni. 4. Modalità trasferimento funzioni e risorse. 5. Conclusioni.

## **1. Avviso ai naviganti: non avere fretta e sciogliere i nodi sulle “materie” e sulle “risorse”**

Ora che il Senato ha approvato il 23 gennaio u.s. il disegno di legge del Governo “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione” siamo finalmente in grado di valutare la portata dell’impianto complessivo e di offrire un giudizio sia sulla effettiva percorribilità del processo in esso delineato, sia sul possibile impatto sul sistema statale e regionale.

Certo il testo deve passare ancora il vaglio della Camera ma, vista la particolare tenacia (e abilità) mostrata dal Ministro Calderoli<sup>1</sup> è probabile che esso verrà approvato anche dal secondo ramo del Parlamento ed è altrettanto probabile che l’impianto complessivo resterà sostanzialmente immutato.

Iniziamo con il dire che questo è assai più articolato di quello inizialmente presentato, probabilmente a causa delle molte mediazioni che si sono rese necessarie quando all’interno della maggioranza, quando con l’opposizione, quando con il sistema delle autonomie territoriali e quando con altri attori interessati al processo (sindacati, confindustriali, grandi apparati dello Stato...)<sup>2</sup>.

Rimangono alcuni nodi su materie e risorse che non sono completamente sciolti e che è indispensabile districare prima di far partire tutto il percorso.

---

<sup>1</sup> Che in un anno, circa, ha condotto in porto il suo d.d.l, nonostante diverse intemperie: il 2 febbraio 2023 è stato approvato in Consiglio dei ministri; il 2 marzo la Conferenza delle Regioni ha dato il via libera; il 16 marzo il Consiglio dei ministri lo ha approvato in esame definitivo; il 24 marzo è stato firmato dal Presidente Mattarella ed è approdato all’esame della Commissione Affari costituzionali del Senato il cui esame si è concluso il 6 giugno. Nel luglio 2023 sono stati depositati gli emendamenti, nell’ottobre 2023 sono terminati i lavori del Comitato per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP) prodromici alla definizione degli stessi. Il 16 gennaio 2024, con alcune modifiche apportate dalla Commissione è approdato in Senato che lo ha approvato il 23 gennaio.

<sup>2</sup> Secondo le dichiarazioni rese dal Ministro Calderoli vi sono state centinaia di proposte emendative esaminate e un’ottantina approvate, 44 delle quali a prima firma delle opposizioni.



Tali questioni, come vedremo, prestano ancora il fianco ad obiezioni rilevanti che sarebbe bene analizzare e indirizzare *ex ante* per non avere poi il problema di come recuperarle *ex post*. Bisognerebbe evitare, in altri termini, di commettere l'errore operato con riguardo ai LEP: non averli determinati quando era il momento (responsabilità da imputare a tutti i Governi che si sono succeduti dopo il 2001), come suggerito da molti commentatori, fa sì che oggi la loro puntualizzazione sconti molti problemi connessi ad una legislazione disordinata che si è affastellata nel tempo senza una logica e senza coordinamento ed in cui si trovano insieme determinazioni di analitiche prestazioni, obiettivi, etc. e che solo con acrobazie interpretative possiamo oggi ricondurre ad una definizione "giuridica" di LEP mai veramente effettuata (e neppure tentata) dal Parlamento.

Sia chiaro, è certamente positivo che si metta finalmente mano all'attuazione del 116, comma 3, attraverso l'adozione di una legge di attuazione della norma costituzionale ed, inoltre, è altrettanto chiaro non si può considerare negativamente (anzi) il fatto che la maggioranza governativa persegua i suoi obiettivi politici, ma è evidente che su una legge di così enorme rilievo sul sistema nazionale e su quello locale le perplessità degli interlocutori diventano elementi determinanti rispetto al percorso successivo della legge ed, anzi, ne potrebbero determinarne concretamente la percorribilità stessa. Ma procediamo con ordine attraverso l'individuazione dei punti nodali.

## 2. Le "materie" trasferibili

Da sempre ritengo che la questione delle materie trasferibili sia il bandolo di questa intricata matassa. Sul punto autorevole dottrina<sup>3</sup> aveva subito posto l'attenzione, suggerendo di delimitarne il perimetro sulla base della considerazione secondo cui le "materie" in sé non sono trasferibili ma, semmai, le funzioni a esse riconducibili, poiché solo con revisione costituzionale si possono intaccare gli elenchi del 117 commi 2 e 3. Si potrebbe replicare che in realtà la Corte costituzionale con la sentenza 303/2003 ha in qualche misura "risolto" il dilemma, stabilendo che l'attribuzione della funzione amministrativa trascina con sé anche la potestà legislativa. Ma il problema costituzionale permane e, soprattutto, rimane il dubbio se con una legge ordinaria, seppure rafforzata - qual è quella prevista nel 116, comma 3,- si possano "trasferire" (nel significato giuridico che questo termine indica anche nel diritto) le materie previste negli elenchi del 117 Cost.

Insomma pare evidente che su tale questione si gioca l'interpretazione costituzionalmente accettabile dell'ultimo comma dell'art. 116. Ed è a questa che occorre pervenire, dato l'alto grado di incidenza sull'impianto del Titolo V di cui è potenzialmente dotata l'attuazione della norma stessa.

---

<sup>3</sup> S. STAIANO, *Note per l'audizione innanzi al Gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato*, 4 giugno 2021.

Il livello di differenziazione in essa previsto, infatti, è tale che se non interpretato nel contesto del Titolo V e dei suoi principi di fondo rischia davvero una “rottura” dell’impianto costituzionale. L’art. 116, infatti, è la punta più avanzata del principio di differenziazione che permea l’intero Titolo V e che si esprime in diverse modalità che riguardano di volta in volta: la forma di governo (artt. 122 e 123); l’esercizio della potestà legislativa, in particolare di quella residuale (art. 117, quarto comma); la possibilità di dar vita ad intese tra Regioni sulla diversificazione delle funzioni e addirittura degli organi di governo (art. 117, ottavo comma); l’attribuzione diversificata di funzioni amministrative agli enti territoriali e lo stesso esercizio di funzioni amministrative (art. 118) (...).

Ma è proprio sul 116 che si scarica la spinta più dirompente della differenziazione, poiché essa consente la deroga/sospensione del Titolo V da parte delle Regioni ordinarie. Tutte le altre possibilità di differenziazione, infatti, possono considerarsi attuazione e non deroga/sospensione al Titolo V. Proprio perciò, dunque, tale norma va maneggiata con cura evitando che la sua attuazione in concreto contrasti con l’impianto complessivo. E ciò inevitabilmente accade quando si immagina che con essa si possano trasferire in differenziazione “tutte” le materie astrattamente previste nella norma stessa, il che significa vanificare ogni differenza tra regioni ordinarie e speciali. È proprio infatti delle sole Regioni speciali avere nel proprio statuto elenchi che prescindono dall’art. 117 Cost.

È vero che il testo finale - differentemente dall’originaria impostazione - riconosce al Governo la potestà di limitare l’oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie tra quelli individuati dalla Regione richiedente l’Intesa, al fine di “tutelare l’unità giuridica ed economica” del Paese. Dunque il testo ora in commento accoglie l’idea di “limite”, ma ciò potrebbe non rilevarsi sufficiente, per almeno due motivi: il primo è che si tratta di una facoltà; il secondo è che quella facoltà è in capo a Governo che, dunque, può utilizzarla per favorire alcune Regioni e non altre.

Il *vulnus*, dunque, rimane ed è potenzialmente in grado, purtroppo, di innestare un circolo vizioso. Una delimitazione delle materie trasferibili avrebbe, invece, consentito di avere a priori un quadro ordinato all’interno di un percorso che poteva divenire percorribile per quasi tutte le Regioni. Tra le materie espressamente previste dalla disposizione costituzionale, infatti, alcune risultano strutturalmente non devolvibili per intero alle Regioni quali il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l’ambiente ovvero le grandi opere di trasporto e navigazione, così come la materia riguardante la produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell’energia. Vi sono poi materie che, come l’istruzione, pure in teoria devolvibili per intero, porrebbero gravi problemi dal punto di vista della coerenza del sistema costituzionale che richiede, già in ipotesi, il rispetto dell’art. 33 e di tutte le previsioni di unitarietà in esso contenute.



Insomma, la possibilità per il Governo di escludere materie dalla trattativa dovrebbe costituire una specifica norma di delimitazione ai trasferimenti con riguardo a quelle materie che, per la “dimensione” unitaria nazionale degli interessi coinvolti, non sono scorporabili. In tal modo il limite sarebbe fissato per legge e non lasciato all’interpretazione dei Governi di turno. Di qui due opzioni. Quella preferibile sarebbe introdurre una norma di carattere generale che, senza elencare le materie non trasferibili, fissa limiti alla trasferibilità. La seconda opzione è che dopo l’approvazione della legge, i Governi che dovranno attuare la legge valutino approfonditamente le richieste, tenendo conto delle risultanze sia della giurisprudenza costituzionale (laddove ad esempio indica alcune materie come “valori” dell’ordinamento o come materie trasversali, quali l’ambiente, oppure dove come nel caso dell’istruzione distingue all’interno delle norme generali principi unitari), sia del dibattito dottrinale sul punto.

### **3. I Livelli essenziali delle prestazioni**

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni costituisce una *conditio sine qua non* per la trasferibilità anche se nelle sole materie in cui essi sono individuabili (a legislazione vigente).

Il comma 2 dell’art. 1 specifica, infatti, che l’attribuzione di funzioni “è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all’articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali nel rispetto dell’articolo 1, comma 793, lettera d), della legge 29 dicembre 2022, n.197, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall’articolo 119 della Costituzione”. Il successivo articolo 3 precisa che l’individuazione dei LEP dovrà avvenire entro 24 mesi dall’entrata in vigore della legge con decreti legislativi delegati “sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all’articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n.197”.

In realtà le norme richiamate nell’art. 3 non prevedono principi e criteri direttivi ma delineano una procedura che vede coinvolti una Cabina di regia (politica), la Commissione tecnica per i fabbisogni standard ed altri attori e secondo cui sarà la prima, con il supporto della seconda, a determinare i LEP “nell’ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente” (lett. d), comma 793). Il comma 3 dell’art. 3, poi, elenca le materie che dovranno essere oggetto dei decreti legislativi di individuazione dei LEP (norme generali sull’istruzione; tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione,

trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali).

Le materie non inserite in tale elenco, va precisato, sono più o meno quelle il cui il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP) ha ritenuto non esservi LEP, a legislazione vigente<sup>4</sup>. Tale Comitato, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023, ha avuto l'incarico di fornire supporto alla Cabina di regia, con particolare riferimento alle esigenze di studio e approfondimento tecnico delle complesse questioni rilevanti ai fini delle funzioni attribuite alla stessa nell'ambito della determinazione dei LEP. Esso ha operato all'interno del mandato che limitava l'individuazione dei LEP alla loro ricognizione nella legislazione vigente, mentre ha successivamente esteso la ricognizione anche alle materie previste nel secondo comma dell'art. 117 Cost.<sup>5</sup> Di qui la separazione tra le materie cui sono riferibili LEP – che non potranno essere trasferite sino alla loro individuazione – e materie prive, al momento, di LEP – per cui, invece, potrà partire il percorso di richiesta di intesa dopo l'approvazione della legge.

Rispetto a tale distinzione va comunque precisato che, a norma del comma 11 dell'art. 3, “qualora, successivamente alla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa, in materie oggetto della medesima, i LEP, con il relativo finanziamento, siano modificati o ne siano determinati ulteriori, la Regione e gli enti locali interessati sono tenuti all'osservanza di tali LEP nel rispetto dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione.

Inoltre sempre a tale proposito, l'art. 4, comma 1, prevede che qualora dalla determinazione dei LEP di cui derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (dovrebbe essere il caso delle modifiche o innovazioni rispetto a quelli inizialmente determinati) “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

---

<sup>4</sup> E cioè: rapporti internazionali e con l'Unione europea; commercio con l'estero; professioni; protezione civile; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

<sup>5</sup> Il Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni si è insediato il 9 maggio 2023 in una riunione plenaria per poi costituirsi in 10 sottogruppi distinti per aree tematiche ciascuno competente per alcune materie tra quelle indicate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Ai 10 iniziali è stato poi aggiunto un undicesimo sottogruppo, al quale è stata demandata l'analisi di tutte le materie ulteriori rispetto a quelle di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione che sta ancora conducendo i suoi lavori. Ciascun sottogruppo ha individuato un componente con funzioni di relatore-coordinatore dei lavori e definito una relazione sugli ambiti di propria competenza, in cui sono riportati gli esiti dell'analisi svolta, anche con indicazioni alternative. A tutte le riunioni, sia plenarie sia dei vari sottogruppi, sono stati invitati a partecipare i referenti tecnici dei Ministeri e tutti i componenti del CLEP, indipendentemente dal sottogruppo di appartenenza.



trattamento tra Regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio”.

Rispetto a tale impianto si possono fare le seguenti osservazioni.

In primo luogo, per le materie in cui non sono stati individuati in prima battuta i LEP dopo l’approvazione della legge, potrà comunque partire il percorso (art. 4, comma 2). Tra esse vi sono materie di intervento pubblico di un certo rilievo quali la protezione civile, la previdenza complementare e integrativa, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Specie su quest’ultima vi è da augurarsi che non vi siano richieste di attribuzione, poiché come già evidenziato nel paragrafo precedente si tratta di materie non scorporabili, ma soprattutto di materie che per diversi motivi occorre stralciare dalla possibilità di trasferimento, primo tra tutti il patto di stabilità europeo che non consente neppure di prendere in considerazione scorpori all’interno della materia stessa. Ovvero vi è da augurarsi che il Governo utilizzi la formula dell’interesse unitario per escluderla dalla trattativa. In ogni caso, su tali materie è fatta salva la precisazione di cui al comma 11 per cui, modificazioni o “innovazioni” rispetto ai LEP già individuati valgono per le intese approvate successivamente. Inoltre, in caso di individuazione di nuovi LEP nella materia oggetto di trasferimento, questo è subordinato al relativo stanziamento di risorse. Non solo ma il combinato disposto di tale norma con quella di cui al comma 1 dell’art. 4 dovrebbe garantire la copertura dei LEP anche con riguardo alle Regioni che non sottoscrivono intese.

In tal modo, in secondo luogo, si cerca di superare il problema - oggetto di ampia e articolata discussione avvenuta all’interno del CLEP - connesso all’individuazione dei LEP a legislazione vigente. Tale scelta, che è evidentemente motivata dal vincolo dell’invarianza dei saldi di bilancio, è tuttavia una opzione discutibile, ma era l’unica possibile per far partire il percorso e per garantirsi inizialmente la copertura (teorica) dei LEP. Se, infatti, - questo è stato il ragionamento - vi sono leggi che prevedono LEP, dato il vincolo dell’art. 81 Cost, la Ragioneria centrale dello Stato deve aver vigilato sulla copertura e, dunque, essi sono “già” coperti.

Allo stesso modo è evidente che la mera ricognizione costituisce un’opzione dell’“essere” e non del “dover essere”, poiché quelle leggi non sono state adottate con la finalità di individuare dei LEP associati al percorso del regionalismo differenziato, ma risultano da percorsi in cui sono confluite finalità diverse (attuazione di normative UE; scelte politiche contingenti quali quelle sulla programmazione delle reti scolastiche, ad esempio, o ancora collegate ad impianti di riforma specifici).

Tuttavia, questo è il punto, la mancata individuazione *ex ante* dei LEP in un disegno unitario di collegamento degli stessi alla possibilità di differenziazione (per responsabilità di tutti i Governi, nessuno escluso, che si sono succeduti dal 2001 in avanti) rende oggi percorribili solo strade come quella fatta propria dal d.d.l. Calderoli. L’altra soluzione - impervia se non addirittura impraticabile per gli effetti che

avrebbe comportato- sarebbe stata quella di abrogare tutte le disposizioni precedenti di individuazione dei LEP e procedere successivamente sulla lavagna bianca così ottenuta.

Il tema dei LEP, in terzo luogo, essendo strettamente connesso con quello delle risorse diventa terra di confine tra la pretesa dei giuristi di definirne compiutamente i contorni e il contenuto facendogli assumere – secondo una logica difficilmente contestabile dal punto di vista della Costituzione - lo *status* di diritti e le esigenze degli economisti che partono da un diverso assunto e, cioè, che la loro determinazione sia, comunque “flessibile” ed assoggettata periodicamente a rimodulazione coerentemente con le risorse disponibili. All'interno del CLEP si sono svolte discussioni infuocate sul tema. Senza poter esplicitare più di tanto i contenuti delle riunioni, posso affermare che gran parte dell'impegno di alcuni di noi è stato indirizzato a far valere la prima opzione, dei LEP come diritti, coerentemente peraltro a quanto la quasi unanimità della dottrina costituzionalistica ritiene. Ma ciò non è bastato, poiché il comma 7 dell'art. 3 prevede un periodico aggiornamento, con d.P.C.M. dei LEP “in coerenza e nei limiti delle risorse disponibili”.

Certo, nessuno vuole elenchi di prestazioni poi effettivamente inesigibili, ma forse si poteva fare lo sforzo di affermare il principio che i LEP sono diritti, essendo evidente - ma non c'era bisogno di scriverlo - che poi sono le risorse a determinare la loro effettività, come peraltro la Corte costituzionale ha più volte affermato, asserendo la necessità di un “bilanciamento” tra l'esistenza del diritto e le ragioni di bilancio. Il caso della sanità è davanti agli occhi di tutti: le pur analitiche previsioni di prestazioni LEA non riescono a renderle esigibili su tutto il territorio nazionale, a causa delle riduzioni nei trasferimenti statali che riescono ad essere colmate solo dove le Regioni possono utilizzare risorse proprie per garantirle.

#### **4. Modalità trasferimento funzioni e risorse**

E arriviamo ad un altro punto nodale del regionalismo differenziato in generale e del d.d.l. in questione: le modalità di trasferimento di funzioni e risorse.

Va premesso che il modello adottato è sostanzialmente quello già presente nelle famose pre-intese del Governo Gentiloni e, cioè, la determinazione “bilaterale” di funzioni e risorse ad opera di una Commissione paritetica Stato-Regione.

In allora nella parte generale delle pre-intese si erano altresì stabiliti i seguenti principi: a) le risorse finanziarie sarebbero state determinate in termini di compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale; b) le risorse avrebbero dovuto essere quantificate in modo da consentire alla regione di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite (ai sensi dell'art.119, quarto comma, Cost.); c) in una prima fase si sarebbe preso a parametro la spesa storica sostenuta dallo Stato nella regione riferita alle funzioni trasferite o assegnate; d) tale criterio sarebbe

tuttavia stato superato da un progressivo superamento (da completarsi entro il quinto anno) a beneficio dei fabbisogni standard, da definirsi entro 1 anno dall'approvazione dell'Intesa); e) i fabbisogni standard sarebbero stati misurati in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, rimanendo inalterati i livelli di erogazione dei servizi già garantiti; f) gli atti di determinazione delle risorse avrebbero dovuto provvedere anche a definire la data di decorrenza dell'esercizio, da parte delle Regioni, delle nuove competenze conferite. In tale data avrebbe dovuto effettuarsi anche l'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

L'attuale d.d.l. all'art. 5 prevede: la formula della bilateralità della individuazione di funzioni e risorse; l'individuazione di una Commissione paritetica con funzioni propositive; la modalità di finanziamento attraverso "compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione". Il comma 8 dell'art. 3 prevede, inoltre, che "sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, i costi e fabbisogni standard sono determinati e aggiornati con cadenza almeno triennale con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri". Mancano, dunque, alcune specifiche importanti, rispetto alle pre-intese del Governo Gentiloni, con riguardo a costi e fabbisogni standard e, principalmente, il principio del superamento della spesa storica a favore di quello del fabbisogno standard.

Sul meccanismo della compartecipazione ha acceso il faro anche la Commissione Programmazione economica, bilancio quando ha ricordato che siccome il 70% della compartecipazione IVA delle Regioni a statuto ordinario è già destinato alla copertura del fabbisogno sanitario, è evidente che la compartecipazione di cui dovrebbe usufruire la differenziazione graverà sull'IRPEF, che rappresenta il principale tributo in termini di gettito. Ciò, ha precisato la Commissione, fa venire meno il rischio di eventuali incapacienze anche in caso di massicci trasferimenti ma apre un'altra questione e cioè quella delle Regioni con bassi livelli di tributi erariali maturati nel proprio territorio che presuntivamente avranno maggiori difficoltà ad acquisire le funzioni aggiuntive. Per cui, conclude la Commissione proprio la diversa distribuzione territoriale della base imponibile dei tributi erariali che saranno compartecipati "potrebbe essere colmata mediante l'attribuzione a ciascuna Regione richiedente di aliquote di compartecipazione al gettito di tributi erariali di entità differente"<sup>6</sup>.

Ma è proprio tale asserzione, puntualmente riportata nella legge, a destare preoccupazioni con riguardo al fatto che la decisione "politica" della compartecipazione si sposta all'interno delle Commissioni

---

<sup>6</sup> Parere, 2 agosto 2023, p. 5.

paritetiche. L'art. 8, comma 2, infatti dopo aver previsto che la Commissione paritetica provveda annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa definiti nell'intesa e andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle funzioni, precisa che “qualora la suddetta ricognizione evidenzi uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese ai sensi dell'articolo 5, comma 2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili”.

Questo punto del d.d.l. è stato ritenuto da taluno un “difetto di fabbrica”<sup>7</sup>, non facilmente aggirabile poiché verrebbe meno in tal modo ogni disegno unitario “che invece dovrebbe essere posto a presidio di un coordinamento trasversale, sia per le Regioni che per lo stesso Stato. Il ruolo attribuito alle Commissioni paritetiche introduce un pericoloso *vulnus* tanto più se a queste viene assegnato il compito di valutare l'allineamento fra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati con conseguenti aggiustamenti delle aliquote di compartecipazione”<sup>8</sup>.

Osservazioni in parte condivisibili, poiché il rischio che si innesti un circolo vizioso oggettivamente esiste: se una Regione chiede tutte e 23 le materie, si verifica (quasi inevitabilmente) un disallineamento che richiederà sempre maggiori quote di compartecipazione che, tuttavia, non saranno decise nel quadro unitario della finanza pubblica, ma da ognuna delle Commissioni paritetiche. Ecco perché sottolineavo all'inizio che il fattore “materie” è il bandolo dell'intricata matassa.

Va anche detto, tuttavia, il d.d.l. prevede all'art. 9, commi 3 e 4 alcuni strumenti finalizzati a recuperare “unitarietà”.

Il comma 3, infatti, asserisce che “per le singole Regioni che non siano parte delle intese approvate con legge in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è garantita l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione” (risorse aggiuntive per solidarietà, coesione, squilibri economici (...) e insularità); e che, inoltre, “le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo” e che “è comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante”. Mentre il comma 4 stabilisce che “al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche

---

<sup>7</sup> I. ROSSI e A. ZANARDI, *I rischi dell'autonomia differenziata*, in *Lavoce.info*, 25 gennaio 2024.

<sup>8</sup> *Ibidem*

per le Regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'articolo 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della governance economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea”.

Non c'è dubbio che in teoria i paletti ci sono tutti: resta da capire come si potrà fare concretamente a tenere insieme tutto ciò, con tante Commissioni paritetiche che tratteranno diverse materie e, soprattutto in tempi diversi, come diversi potranno essere i rinnovi delle intese.

Soprattutto viene da chiedersi se non sia più razionale, prima di far partire tutto il processo aggiungere ancora una norma che preveda come pre-condizione, insieme alla determinazione dei LEP con decreti legislativi di attuazione, dare attuazione, sempre con decreti legislativi al meccanismo di finanziamento e perequazione di cui alla legge 42/2009 (previsione di tributi regionali propri, compartecipazioni e fondo perequativo basato su fabbisogni standard e capacità fiscale) e, soprattutto di mettere mano più analiticamente alle norme sulla compartecipazione.

In particolare, come ha rilevato il Consigliere Arachi (Ufficio parlamentare per il bilancio) nell'audizione del 6 giugno 2013 occorre rimediare alla “inadeguatezza della spesa storica pro-capite come criterio per la determinazione delle risorse da trasferire alle RAD in caso di mancata definizione dei fabbisogni standard” e, soprattutto, ai rischi “di maggiori oneri per il bilancio dello Stato derivanti dall'asimmetria nell'aggiustamento delle aliquote di compartecipazione negli anni successivi al conferimento delle ulteriori forme di autonomia e l'assenza di momenti di coordinamento tra le decisioni riguardanti le risorse da trasferire alle diverse Regioni richiedenti, prese unicamente sulla base di accordi bilaterali fra esecutivi nell'ambito delle Commissioni paritetiche Stato-Regione”.

Il tempo ci sarebbe e, tra l'altro, la riforma del federalismo fiscale è prevista dal PNRR come riforma abilitante.

Il tempo ci sarebbe poiché la questione dell'assetto tributario nazionale è correlata alle materie trasferibili laddove vi siano LEP che, come noto, dovranno essere individuati entro 24 mesi dall'adozione della legge e, sebbene, il CLEP ne abbia fatto un'analitica ricognizione a legislazione vigente sarà la Commissione fabbisogni standard a doverne precisare il dettaglio e i correlativi costi standard. Dunque un lavoro che prenderà sicuramente molto tempo ed in cui, parallelamente, si potrebbe provvedere all'attuazione della legge n. 42/2009 nelle parti rilevanti per il regionalismo differenziato. Occorrerebbe però, nel frattempo, che ad eventuali richieste della materia sulla finanza pubblica e coordinamento tributario, il Governo rispondesse negativamente, proprio a motivo della necessità preventiva di tutelare, attraverso una legge, l'unitarietà del sistema.



## 5. Conclusioni

Ora che il processo è partito credo dovrebbe essere interesse di tutti la preoccupazione che sia condotto in porto nella maniera migliore possibile.

È interesse del Governo di oggi che, certamente, si potrà fregiare dell'aver finalmente approvato una legge che si aspetta da oltre vent'anni ma che potrebbe anche essere anche quello che dovrà governare il complesso meccanismo in futuro. È interesse delle opposizioni parlamentari, che potrebbero diventare maggioranza domani, e avere tra le mani uno strumento che non hanno condiviso ma che dovranno poi gestire. È interesse della Presidenza della Repubblica, a presidio di quella funzione di unitarietà che la contraddistingue. Ed ancora, è interesse del sistema regionale e locale nel suo complesso e della sua possibilità di continuare ad essere considerato realmente parte essenziale della nostra "forma di stato". E potrei proseguire, tanti sono gli occhi puntati su questo processo.

Come regionalisti è anche nostro interesse, almeno è interesse di chi regionalista si considera, perché aderisce sino in fondo ai principi del pluralismo sociale e territoriale e del decentramento, delineato nel quadro unitario della Repubblica. Occorre, però, a tale scopo abbandonare posizioni pre-concette (da una parte e dall'altra) e lasciare da parte gli slogan, compreso quello, pur tanto in voga, della "secessione dei ricchi" - che peraltro Pierre Rosanvallon aveva coniato per definire tutt'altre situazioni<sup>9</sup> e che, invece, viene spesso utilizzato a sproposito - ed esprimersi sul testo e, rispetto al testo, motivare obiezioni, suscitare dibattito e fare controproposte, allo scopo di accompagnare il dibattito parlamentare futuro prossimo.

È infatti quasi certo che le modalità con cui questo processo verrà condotto potranno influire negativamente sul regionalismo. Se ognuno si arrocherà sulle proprie posizioni e se non vi sarà una "cultura" del regionalismo ad indirizzare gli sviluppi si arriverà alla ormai consueta spaccatura tra favorevoli e contrari. Ma questa volta l'oggetto del contendere saranno le Regioni, poiché ciò accenderà la miccia antiregionalista e statalista che aleggia ovunque e che ha addirittura fatto dire a taluno, nel periodo pandemico, che occorre abolire Regioni.

---

<sup>9</sup> P. ROSANVALLON, *La società dell'uguaglianza*, 2011, p. 280. Con tale espressione Rosanvallon si riferisce non alle divisioni tra territori, ma a quelle trasversali che attraversano ogni società e che fanno degli "esiliati fiscali" soggetti che si ritirano dalla cittadinanza e dalla solidarietà che questa implica.