



EDITORIALE - 11 GENNAIO 2023

Con il procedimento di
determinazione dei LEP (e relativi
costi e fabbisogni standard) la legge di
bilancio riapre il cantiere
dell'autonomia differenziata

di Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Macerata

Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata

di Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Macerata

1. L'autonomia differenziata torna prepotentemente d'attualità: nell'appena approvata legge di bilancio per il 2023 (esattamente nei commi 791-801 dell'art.1 della l. n. 197/2022) il Governo ha tracciato il percorso assai serrato per la determinazione dei LEP, definendo questi ultimi come “*condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni*” alle Regioni. Il messaggio è chiaro: individuati i LEP e i conseguenti costi e fabbisogni standard come aspetti particolarmente critici per l'autonomia differenziata, li si intende subito affrontare predisponendo una strada innovativa in cui saranno operativamente associati, in un rapporto di leale collaborazione, lo Stato e le autonomie territoriali.

Si vuole così recidere 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.

A tal proposito, nella legge di bilancio si è dettagliatamente prescritto quanto segue: “*l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera c), del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)*” (art. 1, comma 791, ultimo periodo). Viene introdotto, quindi, un principio di carattere generale, che è espressamente posto come vincolante nei confronti di tutti gli atti che saranno adottati per dare attuazione all'autonomia differenziata, e se ne prescrive il relativo percorso di recepimento. Deve farsi salvo, ovviamente, quanto potrà essere diversamente stabilito in senso integrativo o modificativo da eventuali leggi successive, seppure vada oramai ragionevolmente esclusa l'adozione di una scelta opposta in ordine all'introduzione del principio di pregiudizialità in oggetto. In altri termini, non si può escludere che, qualora si giunga all'approvazione di una disciplina legislativa volta a dettare il complessivo quadro regolatorio volto a specificare le modalità, le procedure e le condizioni di attuazione dell'art. 116, terzo



comma, Cost., si possa anche integrare, modificare o ancora dettagliare il procedimento che è stato prescritto con la legge di bilancio per la determinazione dei LEP e di relativi costi e fabbisogni standard. Ad esempio, si potrebbe consentire il proficuo coinvolgimento degli organi legislativi, sia dello Stato che delle Regioni, mediante l'esercizio di apposite funzioni di indirizzo e di controllo nei confronti dei rispettivi esecutivi, ovvero, ancora, lo svolgimento di compiti di monitoraggio e di accompagnamento rispetto alle attività di carattere tecnico-operazionale che saranno effettuate dagli organismi e dai soggetti implicati dal procedimento in oggetto.

Al centro del procedimento introdotto dalla legge di bilancio per la determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard, vi sarà un'originale *"Cabina di regia"* in cui le autorità statali e territoriali saranno coinvolte al più elevato livello dei rispettivi esecutivi. Tale Cabina, infatti, sarà presieduta dal Presidente del Consiglio - o dal Ministro delegato, cioè il Ministro per gli affari regionali e le autonomie - e sarà composta da tutti i Ministri interessati e dai soggetti esponenziali dei tre organismi associativi che riuniscono i vertici dei poteri esecutivi delle istituzioni che compongono il nostro decentramento territoriale, ovvero i Presidenti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'ANCI e dell'UPI.

Proprio in questo nuovo organismo - che si avvarrà di un apposito *staff* amministrativo - si concentrerà l'articolato processo di concertazione decisionale tra lo Stato e degli enti del decentramento territoriale che condurrà all'individuazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard. Inoltre, alla già esistente - e peraltro arricchita sul versante della componente di nomina regionale - *"Commissione tecnica per i fabbisogni standard"* spetterà il compito di formulare le proposte di carattere tecnico che saranno poi sottoposte all'esame e alle conseguenti decisioni della Cabina di regia, così come altri soggetti dotati di riconosciute competenze tecniche e scientifiche (la SOSE, l'ISTAT e il CINSEDO) svolgeranno talune funzioni di carattere ausiliario.

Insomma, il momento politico, in cui opereranno i vertici dei poteri esecutivi delle istituzioni statali e territoriali, e il momento tecnico, in cui coopereranno esperti e tecnici provenienti sia dallo Stato che dalle autonomie, si incroceranno e si fonderanno ai fini della condivisa definizione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard nell'ambito di un complesso procedimento che si concluderà con l'adozione di appositi DPCM preventivamente sottoposti all'intesa in sede di Conferenza Unificata.

Per comprendere più compiutamente il senso complessivo di questa disciplina introdotta nella legge di bilancio - e, tra l'altro, conclusivamente rivisitata anche nel maxi-emendamento governativo su cui è stata posta la questione di fiducia -, e soprattutto per valutarne il presumibile e concreto impatto nei confronti dell'intera prospettiva dell'autonomia differenziata, occorre adesso tratteggiare, almeno per sommi capi, l'inedito procedimento che si svilupperà a partire dai prossimi giorni.

2. Entro sei mesi, e cioè entro giugno 2023, spetterà alla Cabina di regia il compimento delle seguenti attività per così dire prodromiche: a) le attività di ricognizione, e dunque di accertamento dello stato dell'arte giuridico-normativo e finanziario, che saranno svolte con il supporto delle “*amministrazioni competenti*” (non ulteriormente specificate nella legge di bilancio, e quindi, presumibilmente, con riferimento sia allo Stato che alle Regioni): esse avranno ad oggetto, innanzitutto, le funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni in base alla normativa vigente nelle materie di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., e, conseguentemente, la spesa storica sostenuta dallo Stato nell'ultimo triennio in ogni Regione per l'insieme delle materie, per ciascuna materia e per ciascuna funzione; b) le attività deliberative, e dunque di valutazione politico-amministrativa, che saranno svolte a partire dalle “ipotesi tecniche” formulate dalla Commissione tecnica nel rispetto delle metodologie previste dalla vigente normativa: esse avranno ad oggetto, in primo luogo, l'individuazione - sempre con il supporto delle “*amministrazioni competenti*” - delle “*materie*” o degli “*ambiti di materie*” che sono riferibili ai LEP, e, conseguentemente, la determinazione dei LEP, stavolta anche con l'ausilio della SOSE, dell'ISTAT e del CINSEDO, e cioè di strutture che, come noto, svolgono funzioni strumentali nei confronti delle istituzioni statali e regionali. Tenuto conto che le attività prodromiche saranno svolte da un organismo composto dai vertici dei poteri esecutivi dello Stato e delle Regioni e, conseguentemente, si concluderanno con atti non aventi forza di legge, cioè con DPCM, è stato prescritto che nella determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard dovranno essere rispettate anche le norme legislative che disciplinano gli obblighi di copertura finanziaria delle spese pubbliche, dovendosi “*comunque*” operare “*nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente*”.

A seguito delle predette attività ricognitive e deliberative, spetterà poi alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard proporre alla stessa Cabina di regia le “*ipotesi tecniche*” relative ai costi e ai fabbisogni standard nelle materie di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. Ricordando, in particolare, le metodologie che sono previste dalla normativa vigente, si dovrà quindi tenere conto di un complesso di fattori che identificano in modo oggettivo un determinato ambito territoriale rispetto al contesto nazionale. Si tratterà di rilevare, ad esempio, la produttività e la diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica; le caratteristiche territoriali; l'infrastrutturazione del territorio; la presenza di zone montane; le caratteristiche demografiche, sociali e produttive; il personale impiegato; l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi erogati; e il grado di soddisfazione degli utenti. Insomma, si dovranno considerare quelle condizioni che, a prescindere dalle scelte politiche discrezionalmente riservate all'amministrazione competente, definiscono la specifica posizione degli enti territoriali in modo da determinare, in conclusione, il cosiddetto differenziale del rispettivo fabbisogno. In tal modo, si stabiliranno i criteri necessari per consentire che il finanziamento delle competenze che saranno esercitate dalle



amministrazioni regionali in corrispondenza all'erogazione dei LEP nelle materie che saranno oggetto del processo di autonomia differenziata, non avvenga più secondo il criterio della spesa storica, ma quello, per l'appunto, dei fabbisogni standard.

Nei sei mesi successivi alla conclusione delle attività prodromiche sopra indicate - e dunque, al più tardi, entro dicembre 2023 - spetterà alla Cabina di regia predisporre gli schemi dei DPCM per la determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard. Nel caso di mancato rispetto del predetto termine, sarà nominato un apposito Commissario *ad acta* per il “*completamento delle attività non perfezionate*” dalla Cabina di regia. Infine, acquisiti gli schemi dei DPCM predisposti dalla Cabina di regia (ovvero dal Commissario *ad acta*) e raggiunta l'intesa in Conferenza Unificata, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, spetterà al Presidente del Consiglio la conclusiva adozione dei decreti, previa delibera del Consiglio dei Ministri. Nella disciplina posta con la legge di bilancio, va rilevato, non si indica il termine finale per il compimento dell'intera procedura, presumibilmente perché ben consapevoli della molteplicità di fattori di ordine politico che potranno condizionarne in concreto lo svolgimento.

3. Nel complesso, vi sono alcuni aspetti di ordine generale che possono essere sottolineati rispetto al procedimento che abbiamo qui sintetizzato. Un primo aspetto concerne l'effettiva estensione dell'ambito di riferimento su cui tale procedimento potrà produrre effetti innovativi nei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, vale a dire se vi sarà un impatto circoscritto alla sola attuazione dell'autonomia differenziata, o se, invece, le conseguenze del procedimento in oggetto saranno apprezzabili anche in ordine ad altri profili del sistema del decentramento istituzionale. Un secondo aspetto, a sua volta, riguarda la già rilevata sottoposizione di tutto il procedimento in questione rispetto ai vincoli posti dalle leggi vigenti, e dunque il fatto che nella disciplina adesso prescritta non sono presenti indicazioni ulteriori rispetto alla determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard. Ad esempio, al di là della determinazione dei LEP e dei relativi criteri di finanziamento, non si affrontano le altre questioni relative ai meccanismi di reperimento e di distribuzione delle risorse finanziarie complessivamente necessarie per l'esercizio delle funzioni trasferite a seguito dell'autonomia differenziata, né si specifica quale sarà il destino delle risorse che eventualmente si libereranno. Né, ancora, si affrontano le altre e molteplici questioni che non potranno non essere affrontate in sede di attuazione all'art. 116, comma terzo, Cost. Si pensi, ad esempio, alle problematiche di ordine procedurale - concernenti, tra l'altro, la partecipazione del Parlamento in sede di approvazione delle intese tra Stato e Regioni - o alle questioni relative alla determinazione della durata delle singole intese e alla loro eventuale proroga, o, ancora, alle modifiche eventualmente apportabili in corso d'opera.

Dal primo punto di vista, va rilevato che la disciplina posta dalla legge di bilancio per il 2023 richiama anche finalità ulteriori rispetto alla sola attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., in quanto, più precisamente, si considera anche la finalità di “*assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali*”, così come la finalità di “*favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza*”.

Pertanto, non va escluso che gli esiti del processo di determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard possano costituire una base condivisa tra Stato e autonomie in sede di valutazione – e di eventuale correzione - della distribuzione delle risorse collegate al PNRR, così come la premessa per giungere ad una più ampia revisione di quella cosiddetta “Costituzione finanziaria provvisoria” che, con modalità largamente derogatorie rispetto all'art. 119 Cost., regola dal 2001 i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali.

Su quest'ultimo profilo, in particolare, qualora si giungesse all'individuazione dei LEP nelle quattro materie di competenza regionale (salute, istruzione, assistenza e trasporto pubblico locale) che secondo quanto previsto dalla legge n. 42/2009 – ma ancora non attuata sul punto - andrebbero finanziate a costi e fabbisogni standard, si potrebbe finalmente consentire l'applicazione di questo criterio per la ripartizione delle risorse finanziarie nelle predette materie, e si potrebbe procedere alla conseguente instaurazione dei connessi strumenti di intervento perequativo che sono previsti dalla stessa l. n. 42/2009 ma che, ovviamente, non sono stati sinora attivati. E parimenti si potrebbe avviare l'inveramento dei meccanismi di finanziamento che, sulla base del criterio costituzionalmente previsto – ma, parimenti, ancora disatteso - della “*capacità fiscale per abitante*”, sono stati previsti dalla legge n. 42/2009 (con i relativi strumenti di perequazione) per l'esercizio delle funzioni regionali nelle altre materie di rispettiva competenza, ma che sono egualmente rimasti sulla carta.

In ogni caso, questa occasione di confronto operativo tra gli esecutivi dello Stato e delle autonomie territoriali - quella cioè del processo di determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard - potrebbe essere utilmente impiegata per decidere, una volta per tutte, cosa fare dell'art. 119 Cost. e della legge n. 42/2009, da anni collocati in una condizione di inaccettabile latenza. Si intendono finalmente mantenere le promesse dell'art. 119 Cost. sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali? O, tutto al contrario, si vuole mantenere *sine die* quell'insostenibile e ingiusto sistema di finanziamento che, in larga parte, continua a premiare – e a svantaggiare – gli enti territoriali sulla base della spesa storica? Oppure, ancora, si intende mettere mano all'art. 119 Cost. e riscriverlo in altro modo, ma comunque stabilendo vera coerenza tra la Costituzione scritta e quella vivente?

Se si considera ancora giustificato l'art. 119 Cost., e se, nello stesso tempo, si ritiene ancora valido e sostenibile quell'impianto della legge n. 42/2009 che, quando fu approvato, era condiviso praticamente

dall'intero panorama delle forze politiche, non si dovrebbe allora perdere l'opportunità di accompagnare questo specifico e puntuale passaggio relativo all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. con la coeva attuazione degli altri principi costituzionali concernenti l'autonomia finanziaria che sono ancora e in buona parte disattesi.

Poi, passando adesso al secondo aspetto indicato all'inizio del presente paragrafo, va ricordato che i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard saranno conclusivamente determinati a partire dalle funzioni pubbliche che sono attualmente disciplinate dalla normativa vigente. In sostanza, si tratta di funzioni che si concretizzano in attività di prestazione di beni e di servizi che sono svolte dalle pubbliche amministrazioni sulla base della legislazione sostanziale di spesa già provvista di idonea copertura finanziaria. Inoltre, va ricordato che tale attività di determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard avverrà limitatamente alle materie di cui all'art. 116, comma terzo, Cost. che saranno preventivamente considerate come riferibili a "diritti civili e sociali" da garantire nell'intero territorio nazionale.

A tal proposito, proprio perché, come già abbiamo detto, si è previsto che l'intero processo si concluderà con DPCM, ovvero con atti non dotati di forza di legge, il risultato finale della disciplina introdotta con la legge di bilancio comporterà inevitabilmente che la rilevazione concernerà soltanto LEP fondati o comunque rintracciabili nella vigente normativa legislativa. Pertanto, da tale procedimento per così dire di emersione e ufficializzazione non ne potrà in alcun modo scaturire l'incremento complessivo della spesa pubblica ed infatti nella disciplina introdotta con la legge di bilancio è espressamente posta la clausola di invarianza finanziaria.

In altri termini, dato che la disciplina posta dalla legge di bilancio è rivolta essenzialmente all'individuazione dei LEP di cui consentire l'erogazione in ogni Regione mediante finanziamenti collegati ai fabbisogni standard, quale condizione preliminare per l'attribuzione di ulteriori condizioni di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., in questa disciplina non si forniscono indicazioni né sugli innovativi meccanismi di reperimento delle risorse finanziarie per l'esercizio delle altre competenze che spetteranno alle Regioni che disporranno di ulteriori condizioni di autonomia, né sui meccanismi che regoleranno la complessiva ripartizione delle risorse finanziarie tra lo Stato e le Regioni – e tra queste ultime, ivi compresi, dunque, quelli a carattere perequativo - in sede di attuazione dell'autonomia differenziata, né ancora sulle tante altre e delicate questioni, procedurali e di contenuto, che sono ancora sul tappeto.

Tutti questi ulteriori e relevantissimi aspetti, è evidente, non potranno non essere affrontati e, a nostro avviso, la soluzione corretta non sarà certo quella di rinviarne la soluzione alle singole leggi di approvazione delle intese tra Stato e Regioni, bensì quella di elaborare un quadro normativo che, proprio

a partire dalla disciplina adesso prescritta dalla legge di bilancio per il 2023, consenta di delineare in modo complessivo l'assetto regolatorio che è indispensabile affinché l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. avvenga in modo ordinato, omogeneo ed efficiente.

Certo, è vero che nel dettato costituzionale concernente l'autonomia differenziata non si ritrova un'esplicita riserva di legge e neppure un più limitato rinvio alla legge. Ma, come insegna la ricchissima esperienza repubblicana, l'assenza di un'espressa previsione costituzionale in tal senso non proibisce in alcun modo, né tanto meno preclude in alcun modo l'eventuale intervento del Parlamento. Anzi, al contrario, l'intervento del Parlamento deve considerarsi tanto più costituzionalmente doveroso - e dunque non soltanto opportuno - proprio in quanto sia rivolto a specificare prescrittivamente, mediante la legge e cioè la fonte normativa primaria per eccellenza del nostro ordinamento, 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, fatto salvo considerare, con tutte le inevitabili difficoltà comparative, quella peculiare esperienza del nostro regionalismo asimmetrico che è offerta dalle Regioni a statuto speciale.

A quanto appena sostenuto potrebbe opporsi che la legislazione volta a fornire la normativa per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., in quanto priva di esplicita copertura costituzionale, sarebbe sostanzialmente inadatta allo scopo perché priva di forza giuridicamente cogente rispetto alle leggi di approvazione delle intese tra Stato e Regioni ai sensi dello stesso art. 116, comma terzo, Cost. Ma una tale obiezione non soltanto appare contraddetta dall'interpretazione che la Corte costituzionale ha accolto in relazione ad ipotesi assai simili a quella qui in oggetto – come, ad esempio, nel caso emblematico della posizione di indubbia superiorità che è stata assegnata, in base ai principi posti dall'art. 81 Cost., al quadro regolatorio posto dalle leggi di contabilità rispetto alle singole leggi di spesa -, ma appare anche decisamente superabile se si tiene conto della presenza di un fondamentale interesse di rilevanza costituzionale che è riconducibile al principio di unità della Repubblica che è sancito nell'art. 5 della Costituzione. Infatti, è evidente che lo scopo della legislazione di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. – alla quale appartiene, evidentemente, anche la disciplina prescritta con la legge di bilancio per il 2023 – è quello di assicurare che ciascuna legge di approvazione delle intese tra lo Stato e le singole Regioni sia coerente con un quadro regolatorio vincolante, nello stesso tempo, sia lo Stato che tutte le Regioni, e soprattutto evitando che il decentramento sviluppato mediante l'autonomia differenziata si svolga secondo forme, modalità, condizioni e limiti che siano stabiliti in modo estemporaneo e di volta in volta mutevole, e quindi da discipline atomizzate e del tutto autoreferenziali, e senza riguardo alcuno per un'esigenza unitaria di evidente rilievo costituzionale, quella cioè di garantirne l'inserimento

razionalmente coordinato e coerente delle singole leggi di approvazione delle intese nel sistema complessivo dei rapporti costituzionalmente definiti tra le istituzioni che compongono la Repubblica.

Da questo punto di vista, pertanto, la disciplina posta nella legge di bilancio può essere considerata come il primo passo di un più ampio ed esteso processo di definizione delle regole legislative rivolte a presiedere, auspicabilmente anche in senso sistematico, alla precisazione del percorso di attuazione dell'autonomia differenziata. E ciò appare confermato da quanto si è avuto notizia proprio in questi giorni, essendo stata diffusa una bozza ufficiosa del disegno di legge-quadro per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. – ove, tra l'altro, si riprende in considerazione anche il procedimento di determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard - che sarebbe stato predisposto dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, per pervenire alla conseguente approvazione da parte del Consiglio dei Ministri e alla successiva presentazione alle Camere previa autorizzazione del Capo dello Stato. Tuttavia, trattandosi di una bozza priva di ufficialità, è adesso senz'altro prematuro soffermarsi sulle specifiche soluzioni che vi sarebbero presenti. Soltanto quando si disporrà del testo approvato dal Consiglio dei Ministri, insomma, si potranno svolgere le considerazioni e le riflessioni sul relativo contenuto, anche dal punto di vista della presenza di eventuali dubbi di legittimità costituzionale.

Comunque, ciò che appare rilevante, come confermato nelle interviste recentemente rilasciate dallo stesso Ministro competente, Calderoli, è proprio la strada che il Governo intende seguire, cioè presentare alle Camere un testo di legge per definire il quadro complessivo delle regole applicative dell'autonomia differenziata. Come noto, su questa soluzione i governi precedenti erano stati piuttosto ondivaghi, dato che taluni avevano ritenuto possibile farne a meno, mentre altri avevano provato ad intraprendere la strada della legge-quadro, ma, come noto, senza successo, anzi senza mai neppure giungere al primo passo formale, quello cioè dell'approvazione del disegno di legge da parte del Consiglio dei Ministri.

La scelta a favore della legge di attuazione ovvero “legge-quadro” – soluzione che, tra l'altro, nella scorsa legislatura era stata suggerita anche dalla Commissione ministeriale di studio presieduta dal compianto Amico e Collega Beniamino Caravita - va senz'altro accolta positivamente, considerato quanto si è appena detto circa la necessità costituzionalmente rilevante, oltre che l'opportunità, di disporre di uno strumento regolatorio di ordine generale che permetta la corretta attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost. Per di più, senza questo strumento si avrebbe un'ulteriore conseguenza negativa: le lacune e i difetti che molti scorgono nel dettato costituzionale riscritto nel 2001 si ripercuoterebbero immediatamente sul procedimento e sul contenuto delle leggi di approvazione delle singole intese tra Stato e Regioni, indebolendole strutturalmente sin dalla loro nascita. Infine, non va trascurato il fatto che nel corso del procedimento di approvazione del disegno di legge che sarà presentato dal Governo si potrà senz'altro

sviluppare un approfondito confronto cui potranno partecipare tutte le forze presenti in Parlamento dando il rispettivo contributo di analisi e di proposta.

4. La disciplina introdotta con la legge di bilancio per il 2023 suscita, in conclusione, qualche ulteriore riflessione.

Innanzitutto, questa normativa appare complessivamente ispirata al principio della leale collaborazione, principio che per di più è tradotto in senso sostanzialmente paritario tra lo Stato e le autonomie territoriali. Infatti, non essendo espressamente definite la modalità di assunzione delle deliberazioni in seno alla Cabina di regia, deve desumersi che le deliberazioni della Cabina di regia 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. Inoltre, va ricordato che il raggiungimento dell'intesa in Conferenza unificata sarà condizione indispensabile per portare in Consiglio dei Ministri i decreti di determinazione dei LEP. Senza 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. Il metodo della leale collaborazione, effettivamente rispettata nel suo proprio contenuto, è senz'altro condivisibile, e 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.

A monte dello specifico intervento dettato con la legge di bilancio, poi, va collocato quanto avvenuto subito dopo la costituzione del Governo Meloni, allorquando il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Calderoli, aveva predisposto una bozza di disegno di legge-quadro che, sottoposta alle Regioni, ne aveva suscitato alcune critiche e obiezioni, tra cui, per l'appunto, quella concernente la necessaria pregiudizialità della definizione dei LEP. Parimenti, sullo sfondo della disciplina adesso introdotta con la legge di bilancio riecheggiano anche le parole che sono state recentemente pronunciate dal Presidente Mattarella in varie occasioni pubbliche sullo stretto rapporto tra la promozione delle autonomie e la necessità di tenere conto delle inderogabili esigenze di coesione nazionale e di riduzione dei divari territoriali. Ad esempio, nel messaggio di fine anno così si è espresso il Capo dello Stato: *“Le differenze legate a fattori sociali, economici, organizzativi, sanitari tra i diversi territori del nostro Paese – tra Nord e Meridione, per le isole minori, per le zone interne - creano ingiustizie, feriscono il diritto all’uguaglianza. Ci guida ancora la Costituzione, laddove prescrive che la Repubblica deve rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che ledono i diritti delle persone, la loro piena realizzazione. Senza distinzioni. La Repubblica siamo tutti noi. Insieme. Lo Stato nelle sue articolazioni, le Regioni, i Comuni, le Province. Le istituzioni, il Governo, il Parlamento”*.



È presumibile, allora, che sia dai molteplici scambi intercorsi con le Regioni che dalle parole del Capo dello Stato sia 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. Insomma, 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.

Del resto, proprio dalle dichiarazioni pronunciate dai Presidenti delle Regioni a seguito degli incontri svolti negli ultimi tempi e dalle conseguenti risultanze documentali, è emerso un atteggiamento complessivamente favorevole all'avvio dell'autonomia differenziata, seppure condizionandolo all'apprestamento delle garanzie considerate necessarie per evitare che dal processo di instaurazione dell'asimmetria regionale consentita dall'art. 116, terzo comma, Cost., scaturiscano effetti concretamente pregiudizievoli – soprattutto, ma non solo, in termini di risorse finanziarie - per le componenti del sistema decentrato che non vi aderiranno, e di sostanziale mantenimento, se non di aggravamento, delle già esistenti ed obiettive condizioni di disparità territoriale, dalle diseguaglianze nell'accesso ai diritti sociali alle condizioni di erogazione dei servizi pubblici, sino ai divari di ordine infrastrutturale ed economico. Tra l'altro, si è sollevato il tema dell'auspicabile estensione del procedimento in questione anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.

Insomma, tra i Presidenti degli enti territoriali in questione sembra, almeno sinora, prevalere l'intento di ricercare la convergenza verso la definizione di condizioni, procedure e metodologie quanto più possibile unitariamente condivise, piuttosto che quello di porre condizioni iniziali così rigide da far saltare il banco. Sicché appaiono, almeno in questi passaggi, sostanzialmente smorzate quelle posizioni fortemente critiche che erano state espresse da alcuni Presidenti che, soprattutto a nome di istanze connesse ai territori del Meridione, avevano inizialmente contestato l'originaria proposta di legge-quadro formulata dal Ministro Calderoli.

In conclusione, le norme inserite nella legge di bilancio 2023 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. In tal modo, si è ufficialmente aperto – o meglio, riaperto, dopo l'alternarsi delle tante fasi di *stop and go* che si sono succedute negli anni scorsi – il cantiere dell'attuazione dell'autonomia differenziata, ed è presumibile che quest'ultima assumerà, anche simbolicamente, un ruolo cruciale nei prossimi sviluppi della vita politica, al pari o comunque parallelamente con le altre riforme che il Governo intende affrontare dal punto di vista degli assetti istituzionali.

A tal proposito, ben difficilmente il confronto sull'autonomia differenziata potrà restare ancorato alla discussione tra gli esecutivi dello Stato e delle Regioni, ma emergerà sempre più chiara l'esigenza di raggiungere quanti più possibili punti di ampia convergenza con le forze politiche presenti in Parlamento, proprio per la necessità di pervenire alla definizione del quadro legislativo delle regole attuative dell'art. 116, terzo comma, Cost. in coerenza con gli imprescindibili obiettivi costituzionalmente rilevanti di mantenimento della coesione nazionale e di riduzione delle sperequazioni attualmente esistenti.

E allora, ci si deve chiedere se l'autonomia differenziata, con l'avviarsi del percorso di determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard, uscirà dallo scontro quasi ideologico in cui essa è stata sinora confinata nella contrapposizione, quasi manichea, tra i favorevoli e i contrari. In altri termini, si riuscirà ad analizzare con "scienza e coscienza" il rapporto tra i costi e i benefici che deriverebbero dalle possibili soluzioni attuative, nella comune consapevolezza che ciò che è costituzionalmente previsto, è legittimamente attuabile sino a quando non viene modificato secondo le procedure previste dalla stessa Costituzione, e qualora sia ragionevolmente coniugato con le esigenze costituzionalmente garantite di unità "*giuridica ed economica*" della Repubblica?

In ogni caso, sarebbe senz'altro buona cosa che in entrambi i fronti contrapposti cessasse la logica del "tutto o niente" che, non tanto paradossalmente, ha sinora favorito il mantenimento di uno *status quo* davvero insoddisfacente per gli interessi dell'intera collettività e delle sue articolazioni territoriali, facendo velo sulle vere responsabilità politico-istituzionali delle presenti diseguaglianze all'interno della collettività nazionale. Insomma, occorrerebbe saper cogliere questa occasione per riflettere *sine ira ac studio* sulle effettive condizioni di quella parte della Costituzione vivente che regola il nostro decentramento istituzionale, e che per molti aspetti, anche a dispetto degli intenti riformatori variamente palesati, si è sinora dimostrata asfittica, incoerente con le effettive esigenze del nostro Paese e insufficiente per assecondare le prospettive di benessere e di sviluppo a favore delle presenti e delle prossime generazioni. Tuttavia, non vi è dubbio che già con l'avvio del percorso di determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard l'autonomia differenziata uscirà dalla discussione teorica tra modelli astrattamente configurabili, ed entrerà a pieno titolo nel concreto confronto tra i vertici dei poteri esecutivi delle istituzioni statali e delle autonomie, e, più in generale, nell'agenda delle forze politiche. E sarà un tema cruciale che dovrà confrontarsi anche con gli altri impegni che sono stati concordati tra le forze della coalizione di maggioranza in ordine all'assetto delle istituzioni, dal presidenzialismo a Roma capitale. Nello stesso tempo, sarà uno punto di attacco in cui potrebbe concentrarsi un variegato fronte di forze di opposizione, soprattutto nei territori che sono già più deboli e svantaggiati e soprattutto da parte delle forze politiche che ambiscono a rappresentarli sia localmente che a livello nazionale.



Dal nostro punto di vista, quello della riflessione avente ad oggetto il diritto e in particolare la Costituzione, va poi tenuta in debita considerazione un'eventualità che potrebbe facilmente verificarsi: la possibilità che ogni discussione sul merito delle questioni che saranno via via affrontate nel concreto svolgersi delle attività connesse all'autonomia differenziata, da quelle di ordine più generale sino a quelle di dettaglio, sia negativamente condizionata da pregiudizi e da sospetti collegati soltanto allo schieramento politico da cui ciascuna opinione proverrà o sarà considerata – a torto o a ragione, implicitamente o esplicitamente - riferirsi.

Se si vorrà procedere davvero verso il miglior assetto delle nostre istituzioni, si dovranno evitare atteggiamenti improduttivamente rissosi e che finirebbero per degradare il dibattito tra le diverse opinioni a mera arena di scontro tra sordi e ciechi. Questo auspicio è indispensabile all'inizio di un anno che si preannuncia come molto denso per il cantiere dell'autonomia differenziata, ed è un impegno che come *Federalismi.it*. ci impegniamo a osservare e onorare nelle analisi che proseguiremo a compiere e a ospitare sui prossimi sviluppi di questa rilevante tematica.