



Anche in quella occasione, oltre allo scarso ruolo che la futura legge-quadro riconosceva al Parlamento, un punto critico era rappresentato, ancora una volta, dal tema di quali materie siano suscettibili di essere attribuite a titolo di competenze differenziate e su quante e quali di esse sia indispensabile la predeterminazione dei LEP.

Mentre questo accadeva, il Ministro Calderoli dava avvio a due attività, previste entrambe nella Legge di Bilancio 2023: i lavori della Cabina di regia per la determinazione dei LEP (cd. CLEP, presieduta dal prof. Sabino Cassese e composta da un nutrito gruppo di autorevoli esponenti del mondo accademico ed istituzionale, come il prof. Bassanini e il prof. G. Amato) e la ricognizione, da svolgere presso le singole regioni, delle funzioni e delle risorse nelle materie ex art. 116, comma terzo, Cost.

Entrambe queste attività promanano dalla legge di bilancio 2023 che ha affidato alla Cabina di regia ricordata (i cui lavori sono stati prorogati dal Decreto “Mille Proroghe” al 31/12/2024) i seguenti compiti:

- 1) effettuare una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle regioni nelle materie di cui all’art. 116, comma terzo, Cost.;
- 2) effettuare una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell’ultimo triennio, sostenuta dallo Stato e dalle Regioni per ognuna delle materie di cui all’art. 117, comma terzo, Cost. e per ciascuna funzione esercitata;
- 3) determinare i LEP, sulla base delle ipotesi formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

In particolare, il lavoro richiesto alle singole regioni, che la Regione Emilia-Romagna ha effettuato (v. Allegato), è stato coordinato dalla Conferenza delle RR. e PP.AA. ed in particolare dalla *Commissione Affari Finanziari*.

Va precisato infatti che la legge ha sì garantito un coinvolgimento delle regioni, anche grazie alla prevista partecipazione nella Cabina di regia del Segretario generale della Conferenza; tuttavia, se questo è vero sul piano formale, non lo è altrettanto su quello sostanziale. Non si può non registrare una scarsa partecipazione delle regioni ed una parimenti inadeguata considerazione delle posizioni espresse da regioni; come l’Emilia-Romagna che pure è stata tra le prime a dare avvio al percorso di autonomia nel 2017/2018. Sconforta il fatto che, ad oggi, un cospicuo gruppo di regioni non abbia ancora ultimato questa ricognizione.

Nel merito, giova ricordare come l’attività di ricognizione delle funzioni e della spesa abbia riguardato tutte e 23 le materie suscettibili di differenziazione, malgrado lo sviluppo parlamentare del ddl Calderoli (che oggi si accinge ad avviare la seconda lettura alla Camera) si sia attestato sulla posizione iniziale che – forte dei primi esiti delle attività svolte in parallelo alla

cabina di regia e dal prof. Cassese – individua solo un *set*<sup>1</sup> di materie che esigono la determinazione dei LEP prima dell'avvio delle iniziative regionali verso l'autonomia.

Restano pertanto escluse nel ddl Calderoli, dalla necessaria predeterminazione dei LEP, materie che vanno dal commercio con l'estero alla protezione civile, dai rapporti internazionali e con l'UE, all'organizzazione della giustizia di pace, su cui si potrebbe certamente aprire un ulteriore dibattito.

Nell'impossibilità di farlo in questa sede, non di meno si ritiene utile sottolineare un elemento: è del tutto evidente come, per effetto del meccanismo previsto nel disegno di legge, le regioni interessate ad avviare rapidamente il percorso di autonomia potranno certamente farlo sin da subito nelle materie non soggette a LEP.

Su questo tema – che è al centro dell'Indagine in oggetto – si ritiene utile concludere con le parole usate dal prof. Bassanini e il prof. Amato per rassegnare al Ministro Calderoli le dimissioni dalla Cabina di regia CLEP:

*«Restano .... irrisolti alcuni problemi di fondo. Innanzitutto quelli che derivano dalla evidente contraddizione tra ... -la legge di bilancio per il 2023 e alcune disposizioni successive. Il primo periodo del comma 791 ...recita: "Ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, il presente comma e i commi da 792 a 798 disciplinano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali [...] e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni". ...*

*...riteniamo che questa disposizione della legge di bilancio interpreti correttamente il dettato costituzionale, quale si ricava dagli artt. 116.3, 117.2, lett. m, e 119 della Costituzione. E che questo comporti inevitabilmente, prima della attribuzione di nuovi specifici compiti e funzioni ad alcune Regioni con le corrispondenti risorse finanziarie, la determinazione di tutti i LEP attinenti all'esercizio di diritti civili e sociali e la definizione del loro finanziamento, secondo i principi e le procedure dell'art. 119 della Costituzione. Essendo le risorse disponibili determinate dai vincoli di bilancio (imposti dall'art. 81 della Costituzione), è evidente che la determinazione dei LEP richiederà una valutazione complessiva dei LEP che il Paese è effettivamente in grado di finanziare, valutazione che non può essere fatta materia per materia, perché ci si troverebbe alla fine nella condizione di non potere finanziare i LEP necessari ad*

<sup>1</sup> a) norme generali sull'istruzione; b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; c) tutela e sicurezza del lavoro; d) istruzione; e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; f) tutela della salute; g) alimentazione; h) ordinamento sportivo; i) governo del territorio; l) porti e aeroporti civili; m) grandi reti di trasporto e di navigazione; n) ordinamento della comunicazione; o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

*assicurare l'esercizio dei diritti civili e sociali nelle materie lasciate per ultime. Tale valutazione spetta al Parlamento come risulta evidente non solo per il dettato dell'art. 117.2 (competenza legislativa esclusiva), ma anche perché spettano al Parlamento le scelte fondamentali sulla allocazione delle risorse pubbliche. Il ricorso al criterio della spesa storica peraltro non risolve il problema, perché la spesa storica riflette le disuguaglianze territoriali nel godimento dei diritti fondamentali che l'art. 117, lett m, mira a superare. In sostanza, la spesa storica rischia di cristallizzare le disuguaglianze, che è l'opposto di quanto la Costituzione e il comma 791 vogliono fare.»*

## RICOGNIZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE

MATERIA		RISORSE STATALI						RISORSE REGIONALI			ALTRE RISORSE			TOTALE		
		per competenza			integrative			2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
NR	DESCRIZIONE	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
1	Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni	532.660	539.428	476.659				1.777.152	1.670.535	2.152.286	12.787.658	19.337.656	21.492.176	15.097.469	21.547.618	24.121.121
2	Commercio con l'estero							5.342.274	2.918.944	11.576.434				5.342.274	2.918.944	11.576.434
3	Tutela e sicurezza del lavoro	81.668.606	135.349.482	88.332.545				11.702.785	16.771.818	21.092.041	104.634.861	93.056.310	138.259.201	198.006.252	245.177.610	247.683.787
4 e 5	Istruzione (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della Istruzione e della formazione professionale) e norme generali sull'Istruzione	56.674.668	60.462.251	88.130.173	1.396.596	1.885.514	2.644.498	53.667.767	51.235.655	54.842.427	8.056.001	20.212.973	26.494.199	119.795.033	133.796.394	172.111.297
6	Professioni													0	0	0
7	Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi			370.949	56.354.601	23.402.981	15.561.045	36.696.863	57.821.009	52.568.191	25.378.908	23.005.522	20.252.547	118.430.372	104.229.512	88.752.731
8	Tutela della salute	9.796.320.525	10.202.220.107	10.564.408.935				184.517.012	205.210.660	206.654.954	359.524.005	242.633.517	197.952.785	10.340.361.542	10.650.064.284	10.969.016.673
9	Alimentazione	1.470.875	1.282.426	1.244.276	3.572.550	2.639.884	1.236.421	13.354	34.843	82.497				5.056.779	3.957.154	2.563.194
10	Ordinamento sportivo		4.572.525	786.056	4.109.000	2.455.053	1.495.763	6.283.573	9.292.337	11.545.703		2.019.025	259.999	10.392.573	18.338.940	14.087.522
11	Protezione civile		100.000.000					20.291.391	19.492.180	20.678.314				20.291.391	119.492.180	20.678.314
12	Governo del territorio	2.400.000	4.791.427	17.960.688	0	0	6.120.891	16.531.172	15.961.336	33.432.500	221.311	608.256	1.434.739	19.152.482	21.361.019	58.948.818
13	Porti e aeroporti civili							1.112.653	939.601	1.781.198				1.112.653	939.601	1.781.198
14	Grandi reti di trasporto e di navigazione			44.950.000	2.215.081	109.582	2.206.491	4.227.915	4.547.399	3.935.686				6.442.996	4.656.981	51.092.176
15	Ordinamento della comunicazione	52.512	18.798	82.896				653.400						705.912	18.798	82.896
16	Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	2.013.963	1.525.960	1.650.659	6.879.285	6.454.163	1.954.758	409.986	879.674	563.537	497.639	1.855.937	1.668.584	9.800.873	10.715.734	5.837.538
17	Previdenza complementare e integrativa													0	0	0
18	Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario													0	0	0
19	Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	262.000	5.885.306	21.260.431	17.922.383	15.230.660	16.537.302	29.692.159	33.127.565	39.386.069	6.782.825	68.578	215.171	54.659.367	54.312.109	77.398.973
20 e 21	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale e Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale							1.424.921	1.656.802	1.761.645				1.424.921	1.656.802	1.761.645
22	Organizzazione della giustizia di pace								200.000	200.000				0	200.000	200.000
23	Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali	6.786.812	11.302.981	7.763.258				27.910.380	30.708.829	34.802.170	3.777.481	3.993.453	1.018.349	38.474.672	46.005.262	43.583.777
<b>TOTALE</b>		<b>9.948.182.621</b>	<b>10.527.950.692</b>	<b>10.837.417.525</b>	<b>92.449.496</b>	<b>52.177.837</b>	<b>47.757.170</b>	<b>402.254.756</b>	<b>452.469.188</b>	<b>497.055.650</b>	<b>521.660.688</b>	<b>406.791.226</b>	<b>409.047.749</b>	<b>10.964.547.561</b>	<b>11.439.388.943</b>	<b>11.791.278.094</b>