



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI MILANO

DIPARTIMENTO DI
STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

REGIONALISMO DIFFERENZIATO: UN PERCORSO DIFFICILE

*Atti del convegno
“Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”
Milano, 8 ottobre 2019*

ISBN: 978-88-96871-81-2

Il Copyright © per ciascun paper di questa pubblicazione è del rispettivo autore.

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

(La pubblicazione è stata resa disponibile on line il 5 dicembre 2019)

INDICE

Premessa e ringraziamenti di Flavio Brugnoli	5
Regionalismo differenziato: opportunità e criticità di Paola Bilancia	9
Regionalismo differenziato e coesione territoriale di Andrea Patroni Griffi	17
Art. 116, Comma 3: Norma di sistema o norma di razionalizzazione del regionalismo ordinario? di Anna Maria Poggi	25
La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale – Per una lettura senza pregiudizi dei profili finanziari di Michele Belletti	31
Regionalismo differenziato e finanza: più autonomia o più risorse? di Camilla Buzzacchi	43
Una voce fuori dal coro, perché... apertamente favorevole al regionalismo differenziato di Ludovico A. Mazzaroli	53
Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni di Anna Papa	63
Le implicazioni dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione per quanto riguarda i rapporti internazionali e con l'ordinamento dell'Unione europea delle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte di Michele Vellano	71
Il regionalismo differenziato e le ricadute sugli enti locali di Gloria Marchetti	83
Regionalismo asimmetrico e relazioni tra livelli di governo: profili economici e di finanza pubblica di Stefano Piperno	93

PREMESSA E RINGRAZIAMENTI

Flavio Brugnoli*

Questo volume raccoglie gli interventi al convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”, organizzato l’8 ottobre 2019 all’Università di Milano, dal Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici dell’Ateneo e dal Centro Studi sul Federalismo (CSF) di Torino. Ringrazio tutti i relatori per la partecipazione al convegno e per la celerità con cui hanno messo a disposizione i testi rielaborati dei loro contributi. Un ringraziamento particolare va alla prof.ssa Paola Bilancia, ordinario di Diritto Costituzionale e consigliere del CSF, alla quale si deve l’idea sia del convegno sia di questa pubblicazione.

Il tema del “regionalismo differenziato” è diventato di grande e controversa attualità in Italia, dopo le iniziative avviate nel 2017 dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna (per le prime due anche con consultazioni referendarie regionali) per chiedere che sia data attuazione all’art. 116, terzo comma, della Costituzione¹, introdotto con la riforma costituzionale del 2001, a suo tempo definitivamente approvata con un voto referendario. Vi sono stati, in passato, altri tentativi di mettere in atto quella parte del dettato costituzionale, ma senza esito. Solo nell’ultimo biennio queste richieste hanno innescato un vero e acceso dibattito nazionale.

Si tratta di un dossier di grande rilievo per chi, come il CSF, si concentra sul “federalismo” inteso quale ripartizione di risorse, responsabilità e poteri in assetti istituzionali multi-livello. È sotto gli occhi di tutti come la ripartizione di poteri e risorse fra Stato ed enti territoriali in Italia sia ancora immersa in una incerta transizione, alla faticosa ricerca di punti di approdo condivisi. La crisi economico-finanziaria esplosa nel 2008 ha inoltre progressivamente ridotto l’autonomia della finanza locale, con il congelamento di fatto del “federalismo fiscale” (legge 42/2009).

È su questo quadro che si innestano la vicenda del regionalismo differenziato e la discussione sulla possibilità (o meno) che esso si possa tradurre in un effettivo trasferimento di competenze e risorse in grado di contemperare specificità regionali e un quadro solidaristico nazionale, che non allarghi i divari regionali. Tutto questo tenendo sempre conto, in un contesto di governo multi-livello, di risorse, regole e vincoli europei.

Compito di un soggetto come il CSF ovviamente non è pronunciare dei Sì o dei No su temi così complessi, bensì – al pari di quanto fatto in occasione della riforma e del referendum costituzionali del 2016 – contribuire a un dibattito trasparente e informato, a beneficio dei decisori politici e dell’opinione pubblica, che cerchi di mettere in luce punti di forza e di debolezza delle proposte in campo. Nei contributi che seguono troverete una pluralità di voci e di riflessioni stimolanti, sia di studiosi che hanno avuto e hanno un ruolo diretto nell’azione delle Regioni interessate al regionalismo differenziato sia di altri studiosi più critici sul percorso realizzato fino ad oggi, anche se non pregiudizialmente ostili sul tema.

* Direttore del Centro Studi sul Federalismo

Va sempre ribadito che stiamo discutendo di come interpretare e dare attuazione a una previsione costituzionale. Tuttavia, nella vicenda che ha portato alle pre-intese e alle bozze di intese fra le tre Regioni citate – che ha poi messo in moto l'interesse anche di altre Regioni – lascia perplessi l'idea di corto respiro che questo possa avvenire attraverso un dialogo diretto ed esclusivo tra Regioni e Governo nazionale, di cui il Parlamento debba solo prendere atto, e senza un dibattito ampio e nazionale, su testi noti a tutta l'opinione pubblica, in quanto forieri di scelte che incideranno su poteri e risorse che toccano tutto il Paese. Fretta e opacità rischiano di ritorcersi contro anche le legittime aspirazioni dei proponenti. Ridurre il tutto a un confronto fra “egoismo del Nord” e “vittimismo del Sud” sarebbe una sconfitta per tutti, e in ogni caso un pessimo viatico per il futuro del nostro Paese.

Si rischiano in particolare confusioni e ambiguità sul tema fondamentale dell'utilizzo e della ripartizione delle risorse finanziarie. Torna in auge il dubbio argomento del “residuo fiscale”, ovvero del saldo netto fra risorse in uscita e in entrata per ciascuna Regione (e l'attribuzione ad essa di tasse e imposte pagate in effetti da tutti cittadini che in essa vivono). Un argomento che ha già fatto non pochi guasti a livello europeo, con la miope logica dei “salDI netti” e del “giusto ritorno”, che nega qualsiasi valore aggiunto all'esistenza di un bilancio europeo e non considera l'interdipendenza di aree fortemente integrate quali sono l'Ue e, a maggior ragione, uno Stato nazionale. La sfida del regionalismo differenziato deve avere quali obiettivi la capacità di fare un uso più razionale ed efficiente delle risorse disponibili e, in parallelo, quello di assumersi onori e oneri di scelte autonome, con entrare regionali aggiuntive a fronte di spese/investimenti regionali ritenuti prioritari.

Un raffreddamento del dibattito, la sua uscita da slogan asfittici e una maggior chiarezza sui termini di una questione complessa gioveranno a tutti i soggetti coinvolti e alla qualità della nostra democrazia. In questo senso, l'orientamento del governo in carica di definire una “legge quadro”, con i principi per l'attribuzione alle Regioni di “forme e condizioni particolari di autonomia” (e per le modalità di definizione dei LEP - Livelli Essenziali delle Prestazioni), ci pare che vada accolto positivamente.

Compito di un Centro studi come il nostro è anche quello di indicare i nodi istituzionali strutturali che abbiamo di fronte, al di là della loro praticabilità politica immediata. Il dibattito sul regionalismo differenziato ci pare offrire una ulteriore dimostrazione dell'importanza che avrebbe per l'Italia poter contare su un autentico “Senato delle Regioni” – sul modello del *Bundesrat* tedesco (non seguito per la riforma del 2016) –, luogo di dialogo e confronto tra le Regioni e lo Stato e tra le Regioni stesse. La difficoltà di arrivare a visioni istituzionali condivise, nella surriscaldata congiuntura politica italiana, non esime dal sottolineare il rilievo di questo punto.

Com'è noto, nel 2020 cadrà il cinquantennale dell'istituzione delle Regioni. Sarà un'occasione per ripensare il ruolo (legislativo o programmatico) che possono svolgere le Regioni in rapporto con lo Stato, evitando sia anacronistiche ricentralizzazioni sia velleitarie spinte separatistiche. Sarà certamente un'occasione anche per nuovi progetti e iniziative su questi temi con l'Università di Milano, uno dei soci fondatori del CSF³. Sempre con l'auspicio che queste vicende contribuiscano a una maggiore e più diffusa consapevolezza sulle ragioni del nostro stare insieme, in Italia e in Europa.

¹ **Art. 116** – Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

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

Art. 117 – La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni.

La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Art. 119 – I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

I Comuni principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

² Insieme con l'Università degli Studi di Milano, gli altri enti fondatori del [Centro Studi sul Federalismo](#) sono la Compagnia di San Paolo e le Università degli Studi di Torino e di Pavia, cui dal gennaio 2019 si è aggiunto il Politecnico di Torino quale socio co-fondatore.

*Ringraziamo Giovanni Cavaggion per il contributo organizzativo
e Valentina Bassano per quello redazionale*

REGIONALISMO DIFFERENZIATO: OPPORTUNITÀ E CRITICITÀ

Paola Bilancia*

Introduzione

La riforma costituzionale del 2001 ha introdotto accanto al *genus* delle regioni ad autonomia speciale ed a quelle a statuto ordinario un possibile *tertium genus*, quello delle regioni ordinarie ad autonomia rafforzata.

Dal 2001 le regioni a statuto ordinario hanno visto ampliare le proprie competenze legislative ed amministrative a dismisura, con una pletora di materie di cui alcune ingovernabili perché non adeguate alla loro “autonomia finanziaria”, sia per la difficile realizzazione di quanto previsto in proposito da novellato art. 119 della Costituzione, sia per l’intersecazione trasversale da parte di competenze esclusive dello Stato che ne hanno sostanzialmente reso impossibile l’esercizio.

Del resto, lo spauracchio delle autonomie regionali era già tangibile in Assemblea costituente dove il dibattito ci ha mostrato quanto antagonismo ci fosse verso il nascere di queste autonomie territoriali e come alla fine si fosse accettata la linea Ambrosini: pur riconoscendo l’esistenza di specialità territoriali che necessitavano di regioni con autonomie e competenze *sui generis*, si delineavano regioni ordinarie con limitate e deboli competenze: ci sarebbero voluti più di 20 anni per attuare il dettato costituzionale e trenta per renderlo effettivo.

Nel 2001 una nuova disciplina delle autonomie sembrava voler ribaltare l’assetto degli enti e la costruzione della Repubblica in una struttura a piramide rovesciata partendo dal basso, ovvero dai comuni, enti più vicini ai cittadini, allo Stato.

In questo quadro così delineato l’art. 116 della costituzione ha poi previsto la possibilità di “crescita” delle regioni ordinarie, laddove, su loro iniziativa, vogliano assumere ulteriori forme e condizioni di autonomia senza procedere ad una revisione costituzionale ma attraverso un procedimento semplificato, almeno così appariva ad una prima lettura della norma costituzionale.

In realtà, le difficoltà di realizzazione di questo iter appaiono sempre crescenti: il procedimento delineato per sommi capi dall’art. 116 sembra attualmente aperto e soggetto a sempre diverse interpretazioni, anche per fronteggiare richieste di un novero sempre maggiore di “materie” sulle quali alcune regioni propongono di vedersi attribuite nuove forme di autonomia legislativa ed amministrativa.

Si tratta di un procedimento ad iniziativa di una regione che dopo aver ottenuto il parere degli enti locali – consultati in varie modalità decise da ciascuna regione – pervenga ad un’intesa con lo Stato: in passato si è sempre fatto riferimento ad un’intesa Regione-Governo, mentre, attualmente, si fa riferimento ad una maggiore partecipazione del Parlamento che il 116 coinvolge, in realtà, espressamente nell’approvazione della proposta di legge governativa contenente l’intesa, necessariamente approvata a maggioranza assoluta, seguendo un modello di legge

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale, Jean Monnet Professor of Multilevel constitutionalism - Università degli Studi di Milano

rinforzata simile a quella ex art. 8 della costituzione contenente l'intesa dello Stato con i culti acattolici. Ci si pone attualmente il problema su come coinvolgere le altre regioni, laddove non sembra più sufficiente il parere o un'intesa con la conferenza Stato-Regioni o la Conferenza unificata, sedi di cooperazione interistituzionale di cui, per altro, non si sente e non si è mai sentito la necessità di una costituzionalizzazione.

Certamente anche la mancata implementazione della disciplina della Commissione parlamentare per le questioni regionali (articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001) che ha attribuito ai regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica la previsione della partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali ai lavori della Commissione *de qua*. L'integrazione potrebbe portare ad una ulteriore forma di cooperazione Stato-Regioni a livello del Legislativo, superando così il problema del mancato coinvolgimento delle Regioni a livello parlamentare.

1. Le attuali proposte in campo

Regioni quali la Lombardia e il Veneto si sono impegnate a consultare i cittadini residenti sui loro territori con un referendum consultivo sulla proposta di acquisire più competenze, referendum che in Lombardia è stato votato dal 38% degli aventi diritto ed approvato dal 96% dei votanti e, più significativamente, in Veneto è stato votato dal 57% degli aventi diritto e con un risultato del 98 % dei voti positivi.

Altre regioni hanno richiesto ulteriori ambiti di autonomia senza aggravare il procedimento con consultazioni popolari ma utilizzando modalità di governance territoriali quali consultazione di gruppi di interesse o/e rappresentanze sindacali. Ne è esempio l'Emilia Romagna che ha iniziato il percorso di delibere istituzionali interne alla Regione ed alle rappresentanze degli enti locali del territorio consultando anche rappresentanze della società civile.

Attualmente il Piemonte ha iniziato il percorso regionale su un novero notevole di competenze e poi Abruzzo, Liguria, Campania e Puglia si sono accodate alle richieste con diverse modalità.

In realtà per le Regioni del nord il procedimento era iniziato già nel 2007 col Governo Prodi fino a raggiungere pre-intese, nel 2018 preaccordi o accordi preliminari col Governo Gentiloni, nel 2019 col Governo Conte 1; tentativi affossati dai successivi cambi di governo.

Ora il Governo Conte 2, avendo posto al sedicesimo punto del programma il regionalismo differenziato, sembra voler riattivare il dialogo con le regioni – pur nella consapevolezza della sensibile opposizioni delle regioni meridionali al progetto. In proposito il presidente della regione Puglia ha convocato una riunione dei Presidenti delle Regioni del sud nel timore che la richiesta delle regioni settentrionali possa portare nocumento alle finanze dei loro bilanci regionali.

Maggiori competenze a Lombardia, Veneto ed Emilia potrebbe portare ad una diversa –migliore – tutela dei diritti sociali dei cittadini residenti in questi territori rispetto a quelli delle altre regioni, venendosi così a ledere il principio di eguaglianza, principio fondante del nostro ordine costituzionale.

Si noti, per altro, come la Costituzione preveda la possibile richiesta di acquisizione di ulteriori forme e condizioni di autonomia concernenti le diverse materie da parte regionale, e non una possibile acquisizione di competenza generale in una o più “materie”.

In effetti, a ben vedere, nella prima bozza delle richieste regionali di Lombardia ed Emilia Romagna non si è chiesto il passaggio in toto di tutte le funzioni in una data materia quale, ad esempio, la tutela dell’ambiente bensì solo di alcune funzioni legislative e amministrative specifiche definite in questo ambito, in una sorta di *pick up* di competenze definite che appare, metodologia, tra l’altro, più in linea con il dettato costituzionale.

2. I nodi principali della questione

Probabilmente, le iniziative volte ad acquisire funzioni legislative ed amministrative in tutte o la maggior parte delle materie delle competenze concorrenti da parte di Veneto e Lombardia ed Emilia Romagna hanno creato grandi preoccupazioni delle altre regioni: al motto di una possibile “secessione dei ricchi” sta crescendo un significativo disappunto delle regioni meridionali che ha coinvolto l’opinione pubblica in un’ emotiva *querelle* territoriale.

Il Veneto con la richiesta concernente l’avocazione di funzioni nelle 23 materie di competenza concorrente fino a trasformarle in esclusive, ha forse suscitato le maggiori preoccupazioni. Del pari la Lombardia con 20, meno l’Emilia Romagna con 16 (attualmente ridimensionate dai vertici regionali a 13).

Il vero nodo in realtà è quello finanziario, ovvero come finanziare queste rafforzate autonomie senza inficiare le risorse per il Mezzogiorno.

La soluzione più semplice potrebbe essere quella adottata dalla riforma Bassanini del trasferimento di funzioni legislative (ex vecchio art 117 u. C. della Costituzione) e amministrative da Stato a regioni – e, a cascata, agli enti locali –, trasferimento che si basava sul passaggio di funzioni coperto finanziariamente dai loro costi storici, ovvero dai costi supportati per il loro esercizio dallo Stato nei territori regionali e locali, nonché dal trasferimento di beni immobili in uso e del personale statale.

Queste modalità hanno, per altro, mostrato delle gravi criticità: in Lombardia, ad esempio, sono passati alle Province i centri per l’impiego con le funzioni di intermediazione per categorie dei lavoratori dello spettacolo e del personale domestico: allora sono stati trasferiti uffici in locazione, locali non attrezzati telematicamente e personale non particolarmente qualificato. Più che costi sono passati debiti che la Provincia di Milano non sembrava entusiasta di acquisire e un ammasso di scartoffie da riordinare.

Altra ipotesi di finanziamento potrebbe essere quella di calcolare i livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti a tutti. Il loro calcolo sembra di difficile gestione se solo nel 2017 si è arrivati ad una seria determinazione dei Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria (LEA): 16 anni per la loro determinazione sembrano troppi per i cittadini. Bisogna considerare poi la necessaria determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti gli altri diritti negli ambiti oggetto di trasferimento alle regioni che ne facciano richiesta.

In sintesi, il vero nodo strutturale per l'acquisizione di nuove competenze e una non penalizzazione delle altre regioni sembra essere il nodo finanziario ovvero come realizzare il finanziamento delle nuove funzioni da parte delle amministrazioni richiedenti senza diminuire il gettito erariale che viene attribuito alle altre regioni a statuto ordinario.

Viene il sospetto che Il MEF abbia difficoltà ad individuare quanto spende lo Stato, ad esempio, in materia di beni culturali presenti su un dato territorio regionale (costo storico), quanto personale è impegnato, quanti uffici (e il loro costo), altrimenti la proposta di partire dai costi storici non sarebbe così implausibile per poi, in seguito evidenziare le esigenze economiche basate sui fabbisogni standard (che già introdotti dalla legislazione sul federalismo fiscale del 2014 sembrano quasi un miraggio da determinare), per poi passare ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla cultura.

Certamente è innegabile il divario esistente tra territori del nord e del sud nell'esercizio dei diritti sociali – ma anche del nord e del centro Italia –: dal 1861 l'Unità d'Italia non è riuscita a compensare il *gap* sociale ed economico tra i territori. In altri termini, lo Stato unitario non ha certamente colmato il divario di sviluppo economico tra alcune regioni italiane. Le politiche industriali del XX secolo (legislazione per il mezzogiorno e le isole, Cassa del mezzogiorno, SVIMEZ) hanno solo portato a politiche insufficienti e inefficienti, ben lontane da risolvere i diversi livelli di welfare. Il regionalismo non ha poi certamente colmato queste differenze, forse per scelte non particolarmente illuminate o per fenomeni di criminalità organizzata che lo Stato ha combattuto ma non è mai riuscito a sradicare.

Non bisogna essere degli economisti per comprendere perché solo nel 2018 il Comune di Reggio Calabria ha garantito il funzionamento del sistema idrico su tutto il territorio comunale, laddove questo problema in altri territori non esiste da un secolo o comunque, al massimo, dalla fine della seconda guerra mondiale.

Non sorprende constatare che le regioni meridionali e centrali sono responsabili dei servizi deficitari e non sono in grado di gestire trasporti pubblici o gestire i rifiuti, compiti le cui programmazioni e regolazione toccano alle regioni e, a cascata, agli altri enti locali: ambiti quali sanità, servizi di trasporto pubblico locale, non traggono efficienza ed efficacia dal moderno assetto regionale-locale né più né meno di quando venivano gestiti dallo Stato unitario decentrato solo tramite la presenza di Comuni e amministrazioni periferiche.

Attualmente la fiscalità generale permette l'erogazione di servizi di welfare nei diversi territori ma, spesso, cittadini di diverse regioni si spostano verso altre regioni per usufruire di migliori servizi, ad esempio, di assistenza medica. È sovente causa di problemi fiscali della Regione inefficiente ma, spesso, di mala gestione dei servizi, di incapacità organizzativa del personale, o, più semplicemente di un insieme di fattori problematici di difficile controllo.

La soluzione non è sempre e non solo nelle mani di una classe politica, spesso, per altro inetta e incapace, e probabilmente non c'è un'unica soluzione a portata di mano.

Certamente più Stato e meno autonomie non hanno in passato garantito più eguaglianza fra cittadini di diversi territori così come, per altro, al contrario, con più autonomia e meno Stato – ovvero con una maggiore valorizzazione delle autonomie – non si è riusciti a garantire più

eguaglianza tra i cittadini per quel che concerne l'esercizio dei diritti sociali. In questa *impasse* la peggior cosa è però sempre rappresentata dall'inattività e dalla rassegnazione.

3. Una legge per disciplinare il procedimento e per fissare dei “paletti” nel passaggio di ulteriori forme e condizioni di autonomia

Forse, per evitare una cristallizzazione delle posizioni antagonistiche tra regioni più o meno sviluppate, nel tentativo di venire incontro alle richieste di implementazione di un regionalismo differenziato, si è passati a progettare una legge che possa costituire una cornice degli ambiti di intervento ma che, nel contempo, preveda più dettagliatamente il procedimento relativo: come modellare le intese, quali i punti, quali le condizioni, come contemplare la partecipazione delle altre regioni, come far sentire la voce delle forze di opposizione parlamentari, non ritenendosi sufficiente l'adozione della legge di approvazione dell'intesa a maggioranza assoluta dei parlamentari e l'uso, sempre possibile, degli strumenti di indirizzo parlamentare quali mozioni o risoluzioni che fanno parte del rapporto dialogico Parlamento-Governo: una legge cornice che determini forme di monitoraggio del passaggio di funzioni e le modalità per una futura rivisitazione delle intese e le modalità per un eventuale ritorno all'esercizio delle funzioni cedute allo Stato.

Sembra quindi opportuna una definizione legislativa che disciplini le modalità procedurali per quanto riguarda l'ambito di competenza statale, i principi fondamentali del trasferimento di competenze e funzioni, e le modalità con cui il procedimento e l'attuazione del regionalismo differenziato potranno essere sottoposti a monitoraggio e a controllo, anche per le eventuali conseguenze del “cattivo utilizzo” da parte delle regioni delle maggiori forme di autonomia.

Con riferimento al procedimento per la stipula delle intese ex art. 116 Cost., appare opportuno che siano regolamentati con parametri uniformi (e dunque che valgano per tutte le regioni) almeno: l'oggetto e i limiti delle intese stesse; le modalità della loro approvazione parlamentare (che consentano un adeguato dibattito e un adeguato coinvolgimento delle opposizioni); il funzionamento e la composizione delle Commissioni paritetiche che dovranno gestire gli aspetti tecnici delle intese; le modalità e i tempi per la determinazione e il trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali; i rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale e l'istituzione eventualmente di una “clausola di cedevolezza” che consenta alla legislazione dello Stato di cedere di fronte alla legislazione regionale nel momento in cui la singola regione abbia completato l'assunzione della nuova funzione e sia in condizione di realizzare una propria disciplina normativa.

Con riferimento ai principi fondamentali a cui il trasferimento di competenze e funzioni dovrà ispirarsi, il riferimento è evidentemente, oltre che al principio autonomista (e di unità della Repubblica) ex art. 5 Cost., al principio di eguaglianza sostanziale ex art. 3 comma 2 Cost. e al principio solidarista ex art. 2 Cost., oltre che ai principi cardine del regionalismo italiano recepiti nel Titolo V così come riformato nel 2001, e dunque gli artt. 117, 118 e 119 Cost. (quest'ultimo peraltro espressamente richiamato quale limite dall'art. 116 Cost.).

Con riferimento al monitoraggio appare certamente opportuna l'istituzione di appositi meccanismi per verificare lo stato di attuazione delle intese. Tali verifiche dovrebbero essere

periodiche e automatiche, e non invece subordinate alla volontà di una delle due parti (Stato o Regione). Si porrebbe in ogni caso il problema di disciplinare altresì le conseguenze dell'eventuale esito negativo della verifica, e dunque il caso in cui la Regione abbia fatto un cattivo uso della competenza o funzione attribuita ex art. 116 Cost., magari non essendo riuscita a garantire i livelli essenziali delle prestazioni per le singole funzioni assunte con l'intesa. In questo caso, non appare peregrino ipotizzare un ritorno della funzioni allo Stato, in analogia al meccanismo della cosiddetta "chiamata in sussidiarietà", specie laddove sia necessario garantire l'eguaglianza tra i cittadini e l'uniformità della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento.

In questi termini, si potrebbe addivenire effettivamente ad un'evoluzione del sistema delle autonomie rispettosa dei limiti e dei principi desumibili dalla Parte I della Costituzione repubblicana.

Da ultimo ma non di scarso rilievo, va prevista la complessa riorganizzazione amministrativa statale che la trasmigrazione di funzioni alle autonomie potrà concernere.

I tempi di attuazione potrebbero allungarsi rispetto alle aspettative delle Regioni ma forse fissata la "cornice" si potrà passare alla vera e propria intesa sui contenuti.

Bibliografia

- Balduzzi R., Servetti D., *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019
- Belletti M., *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali" alla prova della giurisprudenza costituzionale. alla ricerca del parametro plausibile*, in *Istituzioni del federalismo*, nn. 3-4, 2003
- Buzzacchi C., *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in *Diritti regionali*, 2018
- Caramaschi O., *Il referendum per l'autonomia di Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivo*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019
- Caravita B., *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2019
- Carli M., *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017
- Chiara G., *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 luglio 2019
- Dickmann R., *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2019
- Falcon G., *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017
- Gallo F., *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2018

Lucarelli A., *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, giugno 2019

Luciani M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117 comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002

Mangiameli S., *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017

Morrone A., *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007

Napolitano A., *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2018

Olivetti M., *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n.21,marzo 2019

Patroni Griffi A., *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, giugno 2019

Pizzetti F., *Le intese per l'attuazione dell'art. 116*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 dicembre 2001

Poggi A., *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2019

Tubertini C., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2018

Vandelli L., *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019

REGIONALISMO DIFFERENZIATO E COESIONE TERRITORIALE

Andrea Patroni Griffi*

Un utile profilo, per analizzare le “opportunità e criticità” del regionalismo differenziato, su cui meritoriamente ci interroga il presente convegno sin dal titolo, e che consente di inquadrare il tema anche in termini di “modelli”, riguarda la considerazione delle asimmetrie territoriali, nel complessivo assetto costituzionale del regionalismo italiano, anche sotto il profilo degli eventuali effetti sulla coesione territoriale.

Non vi è dubbio che il principio di autonomia pure quando declinato sul piano territoriale sia progressivamente diventato quasi un corollario dello Stato di democrazia pluralista e che il pluralismo territoriale viva in diverse esperienze di Stato composto quale possibile motore di asimmetria. L'autonomia territoriale risponde a un'esigenza di una comunità territoriale che con le clausole di differenziazione trova strumento di realizzazione di ulteriori distinzioni e conseguenti disparità. Tali declinazioni dell'autonomia territoriale e delle stesse eventuali forme di asimmetrie, laddove previste, si esprimono secondo una pluralità di forme e contenuti che in realtà confermano l'antica intuizione espressa da Carl Joachim Friedrich, invero con riferimento ai processi federali, secondo cui il federalismo è dinamico o non è. Sennonché il ritrovamento del ragionevole punto di equilibrio tra autonomia e unità, tra differenziazione e omogeneità, dipende in massimo luogo dalle scelte effettuate in sede di elaborazione dell'assetto di Stato composto effettuate nel singolo ordinamento (da ultimo, Blanco Valdés e Ferraro).

In tale prospettiva, appare utile, sia pure necessariamente in modo assai breve, tenere sempre presenti le origini delle regioni in Assemblea costituente, anche al fine di indagare se un modello costituzionale vi era, e se le ambiguità del presente sono figlie di un discostamento progressivo da quel modello originario, che ha poi facilitato quel rilevato processo di attuazione del “regionalismo senza modello” (Luciani), un “regionalismo incompiuto” (Buzzacchi) con un “uso congiunturale” delle autonomie, in cui si corre quel generale rilevato rischio che le presunte “ragioni della politica offuscano la ragione costituzionale” (Ruggeri). Soprattutto laddove tale processo di attuazione del regionalismo differenziato andasse a urtare, sul piano delle risorse riconosciute per svolgere le nuove funzioni, alcuni principi supremi che informano la nostra forma di Stato composto, secondo la ricorrente definizione di Stato regionale cooperativo e solidale.

Si tratta, dunque, di verificare “quale” regionalismo differenziato, introdotto con la riforma costituzionale del 2001 sia stato previsto nell'articolo 116, comma 3 della Costituzione, e quali limiti il processo attuativo dello stesso trovi per essere compatibile con i principi della nostra Costituzione.

Il fatto è che, come si è cercato di sottolineare, l'attuazione del regionalismo asimmetrico, se non riportato nel suo giusto alveo, sul piano del metodo, sul piano del procedimento e su quello dei contenuti da riconoscere, con conseguente attribuzione di risorse, rischia di determinare fratture,

* Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico - Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”

che possono impattare su di un modello di regionalismo, sinora definito, come detto, cooperativo e solidale, perché alieno da logiche di egoismo territoriale e di competizione sulle risorse.

Naturalmente il discorso può anche essere capovolto, nel senso che proprio il processo di attuazione del regionalismo differenziato potrebbe invece tradursi in quella “occasione” per uscire dalla logica congiunturale e per riportare a sistema, in chiave di piena realizzazione della forma cooperativa e solidale della nostra forma di Stato regionale, presupposta dalla stessa riforma del titolo V della Costituzione.

In tale visione, si tratta di dare attuazione coerente alle differenziazioni territoriali, presupposte dalle asimmetrie di cui all’articolo 116 della Costituzione, nel pieno rispetto dell’articolo 119, che significativamente lo stesso articolo 116, comma 3 fa proprio nel corpo della disposizione, e di tutti quegli altri strumenti che la riforma del titolo V pone quale cornice di limite al nuovo assetto regionale disegnato nel 2001, *in primis* i livelli essenziali delle prestazioni da garantire doverosamente su tutto il territorio nazionale.

Forse l’iniziale errore di prospettiva nel processo di attuazione del regionalismo differenziato, quasi uno strabismo costituzionale, se è consentita una tale espressione, è consistito proprio nel non comprendere che il riconoscimento di nuove funzioni, materie e risorse ad alcune regioni, non si riduce a un fatto *interno* alle dinamiche dei rapporti tra il Governo e la regione trattante, ma riguarda il complessivo assetto dello Stato composto e comporta dunque una visione di insieme a partire da un reale coinvolgimento del Parlamento, non negato dall’articolo 116 comma, ma anzi presupposto, nonché la realizzazione di misure, che assurgono a veri e propri “presupposti costituzionali” dello stesso regionalismo differenziato (sia consentito rinviare al mio *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*), quali la piena realizzazione del fondo e delle misure perequative di cui al federalismo fiscale, una determinazione virtuosa dei costi e fabbisogni standard, superando definitivamente il vergognoso uso, in chiave oggettivamente discriminatoria, del criterio della spesa storica.

Si tratta, poi, specialmente e in via preventiva, a segnare lo spazio di differenziazione, di determinare i livelli essenziali delle prestazioni, che ho già avuto modo di qualificare (v. precedente rinvio) quali leggi costituzionalmente necessarie, quanto alla necessità imposta in Costituzione della loro imprescindibile determinazione. Ciò peraltro anche per far valere le responsabilità delle classi dirigenti politiche dei territori, che si dimostrino inefficienti, avendone le risorse, a garantire i così definiti livelli essenziali delle prestazioni nei diritti, facendo ricorso ai meccanismi sostitutivi dell’articolo 120 della Costituzione.

Una tale visione del regionalismo differenziato, che appare invero imposta dalla Costituzione vigente, consentirebbe di respingere le preoccupate ricostruzioni, formulate da diversi economisti (Giannola e Starnaiuolo, Viesti, Busetta, Esposito), di sostanziale “secessione dei ricchi” (Viesti), presupposta in una certa tentata attuazione del regionalismo differenziato, laddove abbia avuto come obiettivo quello di trattenere sul territorio regionale quote maggiori di gettito fiscale a danno della coesione del Paese.

Credo che si possa essere d’accordo sul fatto che l’attuazione, certamente “problematica” (Poggi) dell’articolo 116, comma 3, non dovrebbe tradursi nella surrettizia introduzione di un

modello competitivo di regionalismo, che in ragione della domanda di nuove funzioni e materie si traduca nella sottrazione di risorse ai territori più deboli.

Un regionalismo competitivo, sul modello del federalismo brasiliano, ad esempio, appare quanto di più lontano possa esserci dai principi della nostra forma di Stato composto regionale. In realtà, peraltro, la competizione dovrebbe presupporre un qualche parità di armi dei “concorrenti”. Laddove, invece, ancora oggi non può che rilevarsi come la questione meridionale e gli squilibri economici tra i territori non sono scomparsi ed anzi si sono aggravati. È certo una questione molto più ampia e di scenario che riguarda l’aumento delle diseguaglianze tra gli Stati e all’interno degli Stati, realizzatasi nelle dinamiche della globalizzazione economica, acuita dallo stesso enorme deficit infrastrutturale tra Nord e Sud del Paese.

Occorre dunque sgomberare il campo del dibattito sull’attuazione del regionalismo differenziato da alcune accezioni che si è tentato di dare allo stesso, soprattutto invero da parte della classe politica di alcuni territori, come emergeva in maniera icastica dai referendum voluti dalla regione Veneto e bocciati dalla Corte, ma in parte riemersi in ombra nel dibattito sulle intese.

La carica di chiara contrapposizione all’unità della Repubblica di tale malinteso regionalismo asimmetrico risultava, infatti, evidente dai referendum consultivi immaginati in particolare dalla Regione Veneto, bloccati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 118/2015, e non solo in quello che chiedeva in modo eversivo di pronunciarsi sulla “indipendenza del Veneto”, di cui alla legge regionale 19 giugno 2014, n. 16, e che denunciava plasticamente, in quel caso, la volontà politica di un disegno apertamente secessionista, al di fuori e contro ogni legalità costituzionale.

L’intento “egoistico” e di rottura dell’unità, con riferimento alle risorse, emergeva pure nella pretesa referendaria, bocciata egualmente dalla Consulta nella stessa decisione, di legare al territorio i tributi riscossi nel territorio.

Le parole della Corte costituzionale non possono che fare rilevare il chiaro intento di rottura dell’unità nazionale operato dalla palesemente illegittima, a tratti anch’essa eversiva, legge regionale del Veneto n. 15 del 2014, nella parte in cui, peraltro, e in modo significativo della visione politica della legge, con riferimento ai “cittadini veneti” e non ai cittadini *residenti* in Veneto, andava a delineare un assetto finanziario in cui i tributi riscossi sul territorio venivano ad essere trattenuti almeno per l’ottanta per cento dalla regione e, ancora, ad ulteriore lacerazione dell’unità nazionale, andava a vincolare la parte residua, lasciata allo Stato, sempre allo stesso territorio regionale.

La Corte non può che rilevare come i “quesiti investono in pieno... alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all’interno della Repubblica, nonché l’unità giuridica ed economica di quest’ultima”.

La questione poteva essere considerata definitivamente chiusa, se non fosse inizialmente riemerso, nelle bozze di intesa, il tentativo di calcolare le risorse da riconoscere alle regioni in base al “gettito dei tributi maturati sul territorio regionale”. Questo obiettivo veniva poi espresso anche con altre formule più “mascherate”, ma sostanzialmente equivalenti nella loro pretesa e portata normativa, che comporterebbero, in effetti, l’effetto di favorire i territori con maggiore capacità fiscale a danno di quelli più deboli, una rivendicazione che capziosamente “trascura che a

pagare le imposte ed a beneficiare della spesa non sono i territori in quanto tali, ma gli individui che vi risiedono” (Vandelli).

Ne seguirebbe un effetto di Robin Hood alla rovescia, con conseguente aumento del divario territoriale, oltre che intaccare la fiscalità generale e in sostanza la stessa *ratio* del carattere progressivo delle imposte legato alle finalità redistributive tra cittadini più ricchi e più poveri, ovunque *residenti* nel territorio nazionale. Ridimensionare infatti una tale finalità redistributiva all'interno delle sole regioni significherebbe rompere l'unità come presupposta dalla Costituzione.

Un tale regionalismo asimmetrico, quello presupposto e perseguito dalle citate, illegittime leggi approvate dalla regione Veneto, è chiara espressione di un modello fortemente egoistico che non teme di adombrare la stessa opzione secessionista.

È importante ricordare tale dato, perché lo stesso è capace di incidere a livello politico sulla volontà di perseguimento delle politiche di coesione territoriale, di cui maggiormente si avverte il bisogno nello scenario di crisi economica e nella difficoltà di adottare politiche anticicliche. Politiche di coesione che peraltro dottrina economica pone come chiave di rilancio della stessa intera economia nazionale (Busetta, De Vincentis, Lepore, Lo Cicero).

Certo, si tratta di sgomberare il campo anche da una serie di eventuali pregiudizi sulle politiche adottate nel passato per il Sud, come la stessa dottrina economica evidenzia.

Si potrebbe al riguardo ricordare uno studio, ormai datato di Banca d'Italia, ma con dati emersi anche nelle ricerche Svimez, e oggi ribaditi da Aspen, sullo sforzo sostenuto dal Paese per riequilibrare le distanze territoriali con il Sud non così significativo come pure invece in certo dibattito politico sembra essere presupposto. Nello studio Banca d'Italia (*Occasional papers, Questioni di Economia e Finanza* di Juan Carlos Martinez Oliva, su *Riunificazione intertedesca e politiche per la convergenza*, del luglio 2009), in rapporto allo sforzo sostenuto dalla Germania per la riunificazione, si scrive che “il confronto tra l'esperienza tedesca e il nostro Mezzogiorno è istruttivo” e che “pur con le dovute cautele riferite alle differenti condizioni storico-istituzionali e alla diversa dotazione fattoriale iniziale, si può osservare come la convergenza del Mezzogiorno italiano negli anni d'oro dell'intervento straordinario sia stata superiore a quello dei *Länder* orientali della Germania dopo il 1995, a fronte di una disponibilità di risorse inferiore”. Quante risorse in meno lo ha ribadito Aspen recentemente: duemila miliardi di euro destinati alla Germania dell'Est, peraltro fortemente concentrati nel tempo, contro i soli duecentotrentaquattro miliardi di euro per l'intero Mezzogiorno, peraltro in un arco temporale di impegno notevolmente maggiore e quindi con risultati di convergenza paradossalmente migliori per il Mezzogiorno rispetto alla Germania dell'Est, in rapporto alle risorse investite.

Gli stessi dati Svimez e del Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio farebbero emergere come la spesa statale regionalizzata sia mediamente superiore al Nord rispetto al Sud, anche nei comparti di istruzione scolastica, istruzione universitaria e diritti sociali. Ciò significa che, ad usare il criterio della maggiore spesa per materia devolvibile, le regioni settentrionali avranno un maggior apporto di risorse, così da incrementare, per la stessa regola applicata, la divaricazione della garanzia dei diritti fondamentali attraverso una differenziazione non già tra Regioni virtuose e Regioni meno virtuose, ma tra Regioni più ricche e Regioni meno ricche per l'appunto sul dato della spesa storica e non dei concreti risultati raggiunti. A ciò si aggiunga che la

spesa pubblica non ha ridotto la forbice del divario anche perché non raggiunge da anni quell'invocato, minimo del trentaquattro per cento corrispondente alla percentuale della popolazione residente nel Mezzogiorno, fermo restando che un'ottica di reale e più veloce perequazione comporterebbe la necessità di andare anche oltre tale soglia, pure introdotta (Ciampi propose il quaranta per cento per ridurre la forbice). A ciò si aggiunga quanto ieri certificato dalla lettera della Commissione europea all'Italia, in cui si censura l'uso fatto dai diversi governi negli ultimi anni che hanno utilizzato i fondi europei di coesione territoriale in modo sostitutivo degli interventi statali e non, invece, in modo aggiuntivi agli stessi, come non solo il perseguimento di una reale politica di coesione richiedeva, ma anche come imposto a livello di obbligo europeo.

Anche tali dati ci riportano alla necessità sottolineata di realizzare le asimmetrie territoriali previste in Costituzione nell'ambito di un modello ancor più solidale di regionalismo, e finalmente pienamente rispondente a quanto immaginato dai Costituenti.

Ettore Rotelli evidenziò come in Assemblea Costituente si inserirono le regioni secondo la "visione di don Luigi Sturzo e di Aldo Moro", una visione chiaramente unitaria e solidale, capace di coniugare autonomia e decentramento dei territori nell'ambito dei principi supremi di unità e indivisibilità della Repubblica, messi significativamente insieme nell'articolo 5 della Costituzione (Staiano), così individuando una significativa cornice di quella "innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione", come scrisse Meuccio Ruini nella Relazione al progetto di Costituzione.

Un ente immaginato come di programmazione e non di gestione, che ha subito, da sempre, tensioni, a partire dall'ostruzionismo di maggioranza che ne ritardò l'attuazione, e torsioni, in particolare a partire degli anni 90.

Eppure se non il modello, che pure aveva qualche irrisolta aporia, almeno la visione dei Costituenti del neonato Stato regionale era chiara rispetto a un profilo che qui interessa e molto, perché riguarda a cascata il tema delle risorse, che è stato il vero scoglio del regionalismo asimmetrico, da cui occorre definitivamente liberarsi, accanto a quello dell'assenza di un metodo, che evitasse una realizzazione disordinata e volutamente confusa, proprio perché espressione dell'uso congiunturale.

L'autonomia declinata anche sul piano territoriale è di per sé principio di differenziazione ed esigenza ormai espressione in ogni ordinamento democratico. L'autonomia come ogni principio costituzionale deve trovare ragionevole bilanciamento con gli altri principi costituzionali, a partire dalla centralità che assume l'articolo 3, quale strumento di lotta alle diseguaglianze, a tutte le diseguaglianze, e quindi anche a quelle territoriali, quando vanno ad intaccare quel livello essenziale nel godimento dei diritti che non può essere tollerato nell'ambito di uno Stato unitario e che pone precisi obblighi di intervento a carico del legislatore statale sul piano della coesione territoriale.

La questione meridionale e di tutte le aree territoriali depresse resta un tema costituzionale e di chiaro rilievo nazionale, anche nella formulazione dell'articolo 119, conseguente alla riforma del titolo V, quando è vero che viene meno il riferimento espresso in Costituzione al "Mezzogiorno" e alle "Isole", ma non per questo viene meno la necessità di adottare tutti gli strumenti, previsti

proprio, e non solo, nel nuovo articolo 119, per la realizzazione delle politiche di coesione territoriale nei confronti delle aree in difficoltà e quindi in primo luogo del Sud.

Si tratta di questioni che si ricollegano alla diversa capacità produttiva dei territori, alle ragioni e ai rimedi da porre al diverso livello di sviluppo economico in una parte così significativa del Paese.

Il regionalismo differenziato, che parta e presupponga la realizzazione di tutte quelle misure citate e che ho definito nel citato scritto, cui rinvio, come “presupposti costituzionali del regionalismo asimmetrico”, rappresenta proprio un’occasione di realizzazione complessiva del titolo V. Un malinteso regionalismo asimmetrico, che intenda perseguire in modo mascherato gli illegittimi obiettivi delle ricordate leggi regionali del Veneto, per legare le nuove funzioni (o addirittura ogni “materia”) a una pretesa “capacità fiscale dei territori”, e trattenere le relative risorse, è invece in grado di capovolgere l’originario disegno costituzionale, al di là degli ulteriori pericoli di una “prospettiva di un assetto eversivo del regionalismo differenziato” (Bin) rilevata da più parti con riferimento a diversi aspetti del processo attuativo sia sul piano procedimentale sia dei contenuti delle bozze di intesa (v., tra gli altri, Bin, Catelani, Iannello, Lucarelli, Olivetti, Marotta, Mone, Morelli, Napolitano, Morrone, Patroni Griffi, Poggi, Tarli Barbieri, Tesauro, Villone).

Resta in conclusione, sul profilo che qui si è inteso trattare, di grandissima attualità, a mio modo di vedere, il pensiero espresso, già in Assemblea Costituente, da Gaspare Ambrosini che evocava il “nesso strettissimo tra sorti del regionalismo e questione meridionale”.

È ancora straordinariamente attuale la preoccupazione espressa da Costantino Mortati, in Assemblea Costituente nella Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, di garantire “autosufficienza” a tutte le future regioni, e quindi la necessità, nel nuovo assetto regionale, di non acuire le differenze tra i territori e tra gli Italiani ma, al contrario, di “correggere la sperequazione attuale tra le regioni d’Italia”. Tanto che il Costituente e Costituzionalista, che evidentemente sapeva guardare lontano, ritenne un tale aspetto di riduzione del divario e coesione territoriale “di straordinaria importanza”, perché “dalla sua felice soluzione dipende la possibilità di un proficuo impiego di un regime decentrato” (e non l’incontrario).

In definitiva, nel processo di realizzazione del regionalismo asimmetrico, va sciolto in modo chiaro e definitivo il nodo delle risorse, perché la nostra Costituzione impone limiti alle differenziazioni che investano in particolare i diritti sociali, quali diritti tipicamente prestazionali. Il punto di bilanciamento tra unità e autonomia, omogeneità e differenziazione, non può che essere trovato, sul piano costituzionale, nel pieno rispetto degli evidenziati “presupposti costituzionali”, evocati significativamente nello stesso articolo 116, co. 3, che richiama espressamente l’articolo 119 della Costituzione, e nella determinazione legislativa dei livelli essenziali delle prestazioni. Senza tale cornice costituzionale l’attuazione del regionalismo differenziato si porrebbe in una prospettiva disgregativa, di indebolimento della coesione territoriale. Viceversa, lo stesso processo di attuazione del regionalismo differenziato può rappresentare esso stesso occasione di rafforzamento della coesione tra i territori, pur nel più ampio spazio di autonomia riconosciuto dalle leggi di differenziazione.

Bibliografia

- L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000
- R. Bin, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *Forumcostituzionale.it*, 2019
- R. Bin, «Regionalismo differenziato» e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008
- R. Blanco Valdes, L. Ferraro (a cura di), *Europa, federalismo, diversità, asimmetrie*, *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2018
- M. Cammelli, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *Astrid Rassegna*, 1, 2018
- P. M. Busetta, *Il coccodrillo si è affogato Mezzogiorno: cronache di un fallimento annunciato e di una possibile rinascita*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2018
- C. Buzzacchi, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione*, a cura di F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi, Franco Angeli, Milano, 2018, 211 ss.
- E. Catelani, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3 Cost., profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio delle fonti*, 2, 2018
- M. Esposito, *Zero al Sud. La storia incredibile (e vera) dell'attuazione perversa del federalismo fiscale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2018
- A. Giannola, G. Stornaiuolo, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2/2018
- C. Iannello, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza*, in *Economia e Politica. Rivista online di critica della politica economica*, anno 11, n. 17, I sem. 2019
- M. Lo Cicero, *Sud a perdere. Rimorsi, rimpianti e premonizioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016,
- A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, a cura di A. Lucarelli e A. Patroni Griffi, *Diritto pubblico europeo Rass. online*, num spec. 2/2019, 2 ss.
- M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, 131 ss.
- S. Marotta, *Regionalismo differenziato: cos'è e quali rischi comporta*, in *Economia e Politica. Rivista online di critica della politica economica*, anno 11, n. 17, I sem. 2019; D. Mone, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1, 2019
- A. Morelli, *Le Autonomie della Repubblica: c'è un ordine nel caos?*, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 21 aprile 2018

- A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2007
- A. Napolitano, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018
- M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019
- A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, cit., 29 ss.
- G. Petrillo, *Profili finanziari del regionalismo differenziato: prospettive e limiti*, in *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, cit., 47 ss.
- A. Poggi, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2008
- A. Ruggeri, *Devolution, "controriforma" del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le "ragioni" della politica offuscano la ragione costituzionale*, in *Forumcostituzionale*, 2003
- G. Tarli Barbieri, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2109; G. Tesaro, *Autonomia regionale differenziata, sistema sanitario nazionale e oltre*, in *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, cit., 59 ss.
- L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid – Rassegna*, n. 11/2018
- G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari, 2019
- S. Staiano, *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci, Roma, 2017
- M. Villone, *Italia, divisa e diseguale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

ART. 116, COMMA 3: NORMA DI SISTEMA O NORMA DI RAZIONALIZZAZIONE DEL REGIONALISMO ORDINARIO?

Annamaria Poggi*

Nell'ultimo scorcio della XVII Legislatura alcune Regioni italiane (Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Piemonte) decisero di avviare il percorso del c.d. regionalismo differenziato così come previsto dall'art. 116 ult. comma Cost., similmente a quanto alcune di esse (Veneto Lombardia e Piemonte) avevano già fatto, senza alcun esito, nel 2006.

A queste richieste diede riscontro il Governo, con la stipula di "Accordi preliminari", materialmente sottoscritti dal Sottosegretario per gli Affari regionali e le autonomie (Gianclaudio Bressa) evidentemente con il *placet* della Presidenza del Consiglio dei ministri, cui questo ministero era sottoposto, trattandosi di un Ministero senza portafoglio.

Gli Accordi preliminari furono stipulati rispettivamente il 28 febbraio 2018 con la Regione Emilia Romagna (a firma di Stefano Bonaccini); il 28 febbraio 2018 con la Regione Lombardi (a firma di Roberto Maroni) e sempre il 28 febbraio con la Regione Veneto (a firma di Luca Zaia). La Regione Piemonte che pure aveva adottato un ordine del giorno in tal senso, non ritenne, tuttavia, di siglare detto Accordo, forse ritenendo che l'operazione fosse stata promossa *in articulo mortis*, data l'ormai imminente conclusione della Legislatura.

Con l'inizio della XVIII Legislatura, non è venuta meno la pressione delle Regioni per l'attuazione del regionalismo differenziato: sia di quelle che avevano già avviato il percorso nella precedente Legislatura, sia di altre che, nel frattempo, si sono aggiunte con l'intento, evidente, di non perdere eventuali occasioni future. Così, almeno altre sei Regioni (Toscana, Marche, Umbria, Liguria, Basilicata e Campania) hanno manifestato l'intenzione di muoversi in tale direzione. Non tutti i percorsi sono ugualmente strutturati e già pervenuti ad un livello di dettaglio delle materie sufficientemente maturo. Ma in alcuni il lavoro svolto mostra un ventaglio di richieste davvero notevole.

Il 17 maggio 2018 il Presidente della Regione Toscana, Enrico Rossi ha comunicato di aver illustrato in Giunta una proposta per un regionalismo differenziato "ben temperato" da presentare per la discussione in Consiglio regionale. Nella proposta figura già un elenco di materie da richiedere: dal governo del territorio all'ambiente, ai beni culturali (in particolare la tutela dei beni librari e la promozione e valorizzazione del sistema museale), al lavoro, all'istruzione tecnica e professionale e alla formazione, ai porti (comprese le concessioni demaniali), all'accoglienza e all'assistenza ai rifugiati, la sanità, al coordinamento della finanza pubblica e alla legislazione sulle autonomie locali.

Il 29 maggio 2018 il Consiglio regionale delle Marche (in seguito ad accordi assunti con la Regione Umbria) ha approvato le linee di indirizzo elaborate dalla Giunta circa la richiesta al Governo di maggiore autonomia nelle seguenti materie: internazionalizzazione e commercio con l'estero;

* Professore Ordinario di Diritto Pubblico - Università degli Studi di Torino

ricerca scientifica e tecnologica; sostegno all'innovazione per i sistemi produttivi; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione tecnica e professionale; istruzione e formazione professionale; istruzione universitaria; territorio; rigenerazione urbana, ambiente e infrastruttura; protezione civile; coordinamento della finanza pubblica e sistema tributario; governance istituzionale; partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto all'Unione europea.

Il 19 giugno il Consiglio regionale dell'Umbria (anche sulla scorta delle richieste già avanzate dalle altre Regioni) ha approvato all'unanimità una risoluzione che chiede alla Giunta di attivarsi presso il Governo per attivare la procedura del 116, comma 3 con riguardo alle materie: beni culturali e paesaggio, ambiente e governo del territorio, turismo, diritto allo studio, formazione ed istruzione, università, sviluppo economico, sanità e welfare. La delibera specifica che possibilmente il percorso dovrebbe attivarsi in accordo con Toscana, Marche e Lazio, allo scopo di creare possibili sinergie nell'esercizio di talune funzioni.

Infine, una particolare pressione continua a provenire dal Veneto. In una conferenza stampa del 3 luglio 2018 il Presidente Zaia ha sollecitato il raggiungimento di un'intesa in sede parlamentare con una legge di delega al Governo per la definizione, attraverso decreti legislativi, delle condizioni dei trasferimenti sulle 23 materie richieste a vario titolo. Non è dato comprendere se l'Intesa cui si riferisce Zaia sia il prosieguo dell'Accordo preliminare, ovvero un atto nuovo e diverso.

Il cambio di guardia al Governo nazionale, avvenuto nell'agosto di questo anno ha aggiunto elementi di ulteriore complessità al percorso già avviato: da un lato, infatti, si dichiara che si proseguirà nel cammino verso le intese, dall'altro lato, tuttavia, si preordina alla ripresa delle trattative, l'adozione di una legge cornice, la definizione dei fabbisogni standard e l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Il Disegno di legge diramato alla fine di novembre u.s. dal Ministro Boccia, in seguito ad un confronto in sede di Conferenza Stato-Regione prevede sostanzialmente un piano A e un piano B.

Il Piano A viene delineato all'art. 1 in cui si prevede che: *“Lo Stato, nella sottoscrizione delle Intese con le quali sono attribuite alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione o gli obiettivi di servizio, si conforma ai seguenti obiettivi e previsioni: a) compatibilità nelle materie oggetto di attribuzione differenziata con i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione o con gli obiettivi di servizio di cui al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, su tutto il territorio nazionale nonché con i fabbisogni standard come determinati ai sensi dell'articolo 2; b) finanziamento, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, delle funzioni attribuite, in coerenza con i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera m), della legge 5 maggio 2009, n. 42. c) Nelle materie oggetto di attribuzione differenziata, rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, previsti dall'articolo 118 della Costituzione, oltre che del principio solidaristico che connota il sistema degli enti locali. Al conferimento delle funzioni si procede tenuto conto delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane definite dalla legislazione statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione.*

Sempre nell'art. 1 si prevede, però, anche un Piano B poiché si prevede che: *“qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa che attribuisce per la prima volta la funzione, non siano stati adottati i decreti di cui al comma 1 dell'articolo 2 (di definizione dei LEP, ndA), le funzioni sono attribuite, con decorrenza dal 1° gennaio dell'esercizio immediatamente successivo e fino alla loro adozione. Le relative risorse sono assegnate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Regione interessata, sulla base delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente”*.

Insomma gli scenari prefigurati nel disegno di legge sono diversi a seconda che lo stesso venga approvato e, dunque, da esso discendano le Intese, oppure che non venga approvato e le Intese possano comunque proseguire il loro percorso parlamentare senza il condizionamento dei vincoli previsti nel disegno di legge stesso (in primo luogo i LEP).

Il panorama, dunque, è assai variegato ed è evidente che senza una regia complessiva centrale e, soprattutto, in assenza di linee predefinite sarà particolarmente complicato che questi percorsi possano proseguire.

In particolare il vero tema è che manca la definizione di un modello di regionalismo differenziato in grado di distinguere tale istituto, da un lato da quello del regionalismo ordinario, e dall'altro, da quello del regionalismo speciale.

Peraltro solo chiarendosi sul modello è possibile valutare correttamente e razionalmente le richieste avanzate dalle Regioni, ovvero le bozze di intesa siglate tra Governo e singole Regioni. Il tema del modello è, e non potrebbe essere diversamente, connesso al suo rapporto con gli altri due modelli, già presenti e ben delineati o nella Costituzione (Regioni ordinarie) o nei singoli Statuti (Regioni speciali).

Forse, un qualche passo in avanti nella direzione della possibilità di attuazione alla norma costituzionale in questione potrebbe essere compiuto se si iniziasse a porre *ab initio* una secca alternativa tra

- a. regionalismo differenziato come *tertium genus*;
- b. regionalismo differenziato come razionalizzazione del regionalismo ordinario.

La dottrina, infatti, ha già espresso un ventaglio di opzioni possibili sull'attuazione della norma,¹ ma ora è il sistema politico (Parlamento, Governo, Regioni) che nelle varie sedi, attraverso un dibattito pubblico che sfoci poi in un documento-quadro condiviso a dover sciogliere l'alternativa verso l'uno o l'altro modello o, ancora, un terzo che abbia però caratteristiche ben definite.

¹ V., nella letteratura più recente, M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it n. 6/2019; R. Bin, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia differenziata: allegramente verso l'eversione*, in www.forumcostituzionale.it, 16 marzo 2019; A. Zanardi, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata*, in www.astrid-online, marzo 2019; G. Piccirilli, *Gli accordi preliminari per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, cost.* in *Diritti regionali*, n. 2/2018; E. Grosso-A. Poggi, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie* n. 2/2018; C. Tubertini, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord*, in: www.federalismi.it n. 18/2018.

L'art. 116, comma 3, infatti, consente entrambe le interpretazioni sopra individuate o magari anche altre. Ragione per cui occorre che il nodo venga sciolto a livello politico-istituzionale in maniera condivisa e formale (un documento-quadro) che costituisca la base di partenza per la possibile attuazione della norma.

La cronistoria dei tentativi di attuazione della norma (che parte ben 13 anni orsono, nel 2006)², è una chiara dimostrazione del fatto che, al di là dei vari nodi interpretativi (quasi tutti affrontati dalla dottrina) vi è una “decisione” politica che riguarda il modello, che non può che può essere contestualizzata all'interno dell'impianto complessivo del Titolo V. Un impianto che vede già due modelli di regionalismo e che, dunque, richiede di dare un senso compatibile con tali due modelli al 116, comma 3.

Dopo aver giustificato il motivo per cui è necessario sciogliere tale nodo politico sul “modello” (che, ripeto, è, a mio avviso, dirimente) occorre chiarire il perché è nell'alternativa sopra richiamata che può definirsi lo stesso modello.

Se ci si incamminasse verso la prima alternativa, si porrebbero le basi per una netta distinzione soprattutto tra regionalismo speciale e regionalismo differenziato che è, senza dubbio, una delle questioni centrali che hanno condotto almeno due delle tre Regioni “resilienti” (soprattutto Veneto, ma in parte anche Lombardia) a perseguire, direi con una certa ostinazione, il cammino verso l'intesa, che prelude all'approvazione della legge di differenziazione prevista dalla norma.

L'obiezione che a questo punto si potrebbe formulare concerne una sorta di impossibilità di costruzione di un modello “unitario” di regionalismo differenziato, secondo un argomento già utilizzato con riguardo alle Regioni speciali. Di queste ultime, infatti, si usa dire che non vi è un solo modello di specialità, ma tanti modelli quante sono le Regioni speciali.

In realtà, ciò è solo in parte vero. È vero, cioè che i “contenuti” della specialità (le materie legislative, sostanzialmente) sono diversi, ma è altrettanto vero che è possibile rinvenire tratti di un modello comune di specialità, tra cui sicuramente:

- a. il “fatto” differenziante che ne è all'origine;
- b. lo statuto speciale;
- c. le commissioni paritetiche per l'attuazione dello statuto.

Allo stesso modo dovrebbe essere possibile ricostruire i tratti comuni di un modello unitario di differenziazione, anche solo evidenziando caratteristiche (differenziali) appunto, rispetto al modello della specialità.

Proseguendo nel solco di tale ragionamento, potrebbe immaginarsi che mentre all'origine della specialità vi è un “fatto” differenziante, all'origine della differenziazione vi dovrebbe essere una “richiesta motivata” della Regione, materia per materia. In tal modo si obbligherebbero le Regioni richiedenti a fare uno sforzo di enucleazioni di ragioni che potrebbe anche condurle a constatare l'insussistenza o, al contrario, la razionalità della richiesta.

² Sul dibattito e le proposte di quel periodo sia consentito rinviare al mio *Esiste nel Titolo V un “principio di differenziazione” oltre la “clausola di differenziazione” del 116, comma 3*, in A. Mastromarino, J. Castellà Andreu, *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo a confronto*, Milano, 2009, pp. 27 ss.

Il principio di differenziazione, dunque, è cosa diversa dalle ragioni della specialità poiché questa, fintanto continuerà ad avere il fondamento costituzionale (ma prima ancora storico, culturale e linguistico) che ha nel nostro ordinamento, deve fondarsi su “fatti differenziali”³. Perciò la differenziazione è una clausola generale, di cui possono valersi tutte le Regioni (e in questa prospettiva in effetti si potrebbe discutere se non consentire anche a quelle speciali di avvalersene), diversamente, la specialità, fondandosi su di una fattore culturale, linguistico, geografico, non può che essere attribuita caso per caso.

Due esempi per chiarire il senso della distinzione: sarebbe motivata, in questo contesto, una richiesta di maggiori competenze legislative in materia di beni culturali avanzata da una Regione ricca oltre la media-misura di patrimonio culturale o che sui beni culturali fonda la sua economia. Allo stesso modo sarebbe motivata da ragioni di “efficienza” nella gestione, la richiesta di maggiori competenze in materia di diritti sociali, qualora la Regione riuscisse ad esporre, nella richiesta, il modello organizzativo da cui trarrebbe tale *surplus* di efficienza.

È evidente che un tale modo di impostare la questione porterebbe a ridurre drasticamente la mole delle richieste da parte delle Regioni e a rendere più netta la differenza con le Regioni speciali, la cui caratterizzazione, rimane pur sempre quella di avere elenchi di materie “proprie” elencate dai propri Statuti speciali. Non solo ma ridurrebbe, altresì, almeno nella mia previsione, il numero stesso di Regioni richiedenti, anche per questa strada chiarendo ulteriormente la distinzione con il regionalismo speciale.

Come ho già avuto modo di affermare in altra sede, infatti⁴, se tutte le Regioni ordinarie diventano “differenziate”, ciò condurrebbe all’estinzione del regionalismo ordinario e alla disattivazione completa del Titolo V. Cosa ovviamente impossibile, perché se così fosse muterebbe, surrettiziamente, la stessa forma di Stato che, nel regionalismo ordinario, vede uno dei suoi tratti caratterizzanti.

Strada completamente alternativa a quella appena delineata, ma ugualmente compatibile con l’art. 116, comma 3, è quella di interpretare il regionalismo differenziato, come non un modello, bensì come uno strumento di “razionalizzazione” del regionalismo ordinario. In questa prospettiva la strada da percorrere potrebbe essere sicuramente meno irta di difficoltà teoriche e di problemi pratici. La razionalizzazione, infatti, dovrebbe mirare a “correggere” ex parte Regioni, distorsioni e aporie generate dal revisionato Titolo V. Ad esempio la scissione, tanto discussa (e criticata) tra tutela e valorizzazione dei beni culturali.

In questa direzione si era mossa la Regione Toscana quando nel 2006 aveva tentato la strada dell’attuazione del 116, comma 3 chiedendo sostanzialmente la “tutela” dei beni culturali per razionalizzare, appunto, le competenze della Regione in materia di beni culturali.

Insomma vi sono tutte le premesse per intraprendere strada dell’attuazione dell’art. 116, comma 3. Che, tra l’altro, avrebbe il pregio di completare, su questo versante, la revisione costituzionale del 2001. Al di là delle carenze (che comunque si possono integrare), al di là del metodo (che

³ L. Antonini, *Il regionalismo differenziato. La politica delle differenze. Welfare Society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale del T.A.A.*, Milano, 2000, p. 195.

⁴ *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, in *Diritti regionali*, n. 2/2019

invece dovrebbe insegnare qualcosa) mi pare che una direzione (più che tutte le risposte che sicuramente non ci sono) si possa individuare: la possibilità di ristabilire un equilibrio tra esigenze di uniformità e necessità di differenziazione territoriale nel contestuale esercizio sia degli strumenti di differenziazione *disponibili dalle Regioni* sia degli strumenti di differenziazione *disponibili dallo Stato*. Sia ancora da quelli disponibili *da Stato e Regioni*, come appunto il 116 comma 3.

In altri termini occorre che gli strumenti di unificazione vengano utilizzati *anche per differenziare* e ciò non è un paradosso se rimane vero che dall'art. 5 della Costituzione discende il duplice profilo dell'unità dei fini ("*La Repubblica una e indivisibile...*") e il pluralismo politico-istituzionale (*La Repubblica...adeguata i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*").

LA DIFFERENZIAZIONE IN EMILIA-ROMAGNA TRA RISPETTO DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO E TENUTA DEI LIVELLI ESSENZIALI CONCERNENTI I DIRITTI CIVILI E SOCIALI SU BASE NAZIONALE

Per una lettura senza pregiudizi dei profili finanziari

Michele Belletti*

1. Premesse sulla “solo ostentata omogeneità regionale”

Un attento studioso delle dinamiche istituzionali dei sistemi decentrati, Antonio D'Atena, usa un'efficace metafora per descrivere ed evidenziare la differenza tra il modello di regionalismo differenziato spagnolo, parlando di “piatto dei formaggi”, dove ognuno si serve e prende ciò che vuole e ciò che riesce a mangiare, e il modello di regionalismo uniforme italiano, che viene descritto come “caffè per tutti”, evidenziando che questa è la conseguenza di modelli e schemi culturali presenti nei due Paesi. Da un lato, una differenziazione che tiene conto delle diversità e le valorizza, pur in un contesto che resta unitario, mentre, dall'altro lato, vi è un modello, quello italiano, che finge che le differenze non ci siano e spinge culturalmente verso l'uniformazione forzata, come un vizio, uno schema mentale che ritorna ciclicamente dopo i disastri socio-economici provocati dalla forzata “piemontizzazione”.

È noto, infatti, per restare in metafora, che in Italia il “caffè per tutti” non è comunque mai uguale per tutti, posto che c'è chi lo vuole ristretto, chi alto, chi macchiato, chi corretto, chi in bicchiere, chi d'orzo (grande o piccolo), chi decaffeinato, ecc.... Eppure, tutte queste differenze continuano ad essere ignorate dall'assetto istituzionale e dal sistema delle competenze; semplicemente, si ostenta un'omogeneità inesistente. Emblematico, è bene ricordarlo, fu il caso del c.d. “Piano Casa”, che avrebbe non già potuto, ma sicuramente dovuto ammettere e prevedere differenti attuazioni sul territorio nazionale, in ragione delle sensibili differenze e criticità del territorio e del rischio idro-geologico, al quale tuttavia è stata data attuazione con un accordo in seno alla Conferenza Stato-Regioni, che garantiva omogeneità di attuazione, ricorrendo finanche nei confronti di una Regione inadempiente (la Calabria) ad un anomalo commissariamento.

Invero, bastano alcuni rapidi rilievi per prendere atto che le differenze tra le Regioni ci sono già ora ed impattano proprio su quegli aspetti sui quali si teme possa impattare il processo di differenziazione, ovvero, la tenuta dei livelli essenziali delle prestazioni. Si pensi ai numerosi casi di Regioni in “Piano di rientro” per grave dissesto finanziario in materia sanitaria, che comporta una più incisiva pressione fiscale per i residenti, attraverso l'aumento delle addizionali Irpef e delle accise sui carburanti; comporta rigide riorganizzazioni dei sistemi ospedalieri, con riduzioni di posti letto, chiusure di presidi sanitari; impedisce l'assunzione di opzioni organizzative fondamentali per la salvaguardia della salute degli individui, si pensi ai noti casi dei “Registri dei tumori”, le cui leggi di previsione nelle Regioni Campania e Abruzzo sono state dichiarate incostituzionali dalla Consulta. Si pensi ad altre opzioni organizzative che rispondono ad esigenze

* Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico - Università degli Studi di Bologna

di contenimento della spesa pubblica, come nel caso del trasporto di studenti disabili in Abruzzo, oppure, nel caso della diversa valutazione dell'ISEE ai fini delle prestazioni socio-sanitarie per ultrasessantacinquenni non autonomi (casi delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna).

2. Si tratta di un'ipotesi di attuazione del principio di sussidiarietà verticale?

Introducendo dunque il tema del c.d. “regionalismo differenziato” dopo queste premesse, vale la pena interrogarsi sul fatto se l'art. 116, 3° comma, Cost. non sia soltanto una facoltà prevista dalla Costituzione, che deve naturalmente esercitarsi conformemente ai principi e alle discipline costituzionali in tema di unità e indivisibilità della Repubblica, in tema di tenuta dei livelli essenziali delle prestazioni, ecc..., ovvero, se sia anche una delle diverse forme di attuazione del principio di sussidiarietà verticale, principio intimamente correlato agli assetti territoriali decentrati, che vuole che le competenze siano esercitate al livello più prossimo alla collettività, qualora quel livello sia adeguato, per esigenze di efficacia, efficienza e differenziazione. Quel principio, come è noto, trova codificazione nel 1° comma dell'art. 118 Cost. per la allocazione delle funzioni amministrative in capo a tutti gli enti territoriali, ma non v'è dubbio, che, seppur limitatamente a quelle Regioni che ne facciano richiesta, anche i conferimenti di cui al 3° comma dell'art. 116 Cost. rispondono a quelle medesime esigenze, trovando dunque fondamento costituzionale in quel medesimo principio.

2.1. Differenziazione come forma di reazione alla forzata ricentralizzazione e al coordinamento finanziario funzionale al contenimento della spesa pubblica

È da rilevare, peraltro, che l'iniziativa delle tre Regioni che per prime hanno chiesto di attivare la procedura in questione non può non essere letta come una forma di reazione al corposo processo di ricentralizzazione attuato con la c.d. “legislazione della crisi”, alla mancata approvazione della riforma costituzionale Boschi-Renzi, che avrebbe costituzionalizzato i citati processi di ricentralizzazione, e soprattutto alla mancata attuazione del c.d. *federalismo fiscale*, ovvero al mancato riconoscimento di autentica autonomia tributaria e finanziaria, unitamente alla mancata previsione di efficaci misure di responsabilizzazione per gli amministratori ritenuti colpevoli di gravi dissesti finanziari, addirittura sanzionate con la incostituzionalità da parte della Corte costituzionale⁵.

È da rilevare, infatti, che, a fronte del significativo impatto che produce il sistema finanziario sull'impianto di effettiva garanzia dei diritti, non si può che rilevare che il modello costituzionale di autonomia finanziaria delle Regioni sia diventato ibrido. Non è dunque un modello di finanza interamente derivato, con i compiti e le funzioni delegate dal centro verso la periferia, ma non è nemmeno un modello di effettiva autonomia tributaria e finanziaria. Ovvero un modello che consentirebbe alle autonomie territoriali di dare efficaci risposte ai problemi della collettività; un modello che imporrebbe un controllo centrale, responsabilità diffuse ed eventuali poteri sostitutivi centrali⁶.

⁵ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 219 del 2013.

⁶ Cfr., in argomento, M. Belletti, *Legge regionale e diritti*, in *Diritti Regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2019, 6 ottobre 2019.

Per assicurare un grado di autonomia riconosciuto alle singole comunità, sul terreno finanziario, “non bastano le entrate proprie da chiunque stabilite, ma è necessaria potestà impositiva, possibilità cioè di decidere se aumentare, ma anche ridurre, il prelievo, perché in questo modo si riconosce ad ogni collettività la scelta di fondo sul rapporto tra l’ambito dell’intervento pubblico e quello lasciato ai privati, tra consumo pubblico e consumo privato, quanti e quali bisogni lasciare che siano risolti individualmente e per quali si ritiene preferibile l’intervento della collettività”; il che sarebbe “il modo di declinare sul piano finanziario l’art. 5 della Costituzione”⁷. In questa direzione, la Corte costituzionale, con sentenza n. 122 del 2019, ha ammesso, seppur con tutte le cautele del caso, con riferimento ad un tributo derivato che esclude che il legislatore regionale possa aumentare la pressione fiscale oltre i limiti stabiliti dal legislatore statale, che, limitatamente al “bollo auto”, per sviluppare un’autonoma politica fiscale in funzione di specifiche esigenze, le Regioni possono introdurre esenzioni anche se non previste dal legislatore statale.

Il che si verifica in presenza di tutte le connesse problematiche in termini di efficacia ed efficienza dell’intervento finanziario, assenza di responsabilità e conseguente violazione dei principi di cui all’art. 97 Cost., di buon andamento, imparzialità, efficacia ed efficienza dell’azione delle pubbliche amministrazioni, poiché, l’autonomia “è anche garanzia” e, soprattutto perché, di fronte al pervasivo coordinamento, “qualsiasi misura può essere giustificata come rilevante per la finanza pubblica”, cosicché, “la questione finanziaria diventa centrale e non meramente strumentale e di supporto alle altre”⁸. Invece, la riforma costituzionale sull’equilibrio di bilancio, per quanto positiva sotto alcuni aspetti, per il profilo qui preso in considerazione, pare avere ulteriormente complicato la situazione.

3. Quali le criticità del processo di differenziazione?

Molto è stato detto e scritto sul tema del regionalismo differenziato. Credo tuttavia, che il titolo dell’odierno Convegno descriva efficacemente la situazione in materia, poiché il processo in atto presenta diverse criticità, soprattutto con riferimento alla sostanziale opacità della procedura che si sta seguendo, caratterizzata prevalentemente da discussioni e incontri che avvengono a livello di esecutivi, alla presenza di consulenti e funzionari, prescindendo da linee di indirizzo che siano state definite a livello parlamentare o consiliare, per quanto attiene rispettivamente lo Stato e le Regioni coinvolte. Non v’è dubbio, che la proposta avanzata dal Prof. Beniamino Caravita di Toritto, ovvero, quella di definire una legge quadro che chiarisca e risolva le numerose problematiche della procedura, potrebbe contribuire a fare definitivamente chiarezza, ma non v’è altrettanto dubbio che con la bocciatura della bozza di riforma costituzionale del 2016, che pur non era esente da numerose problematiche, si è forse posta una pietra tombale sulla realizzazione di quell’elemento di collegamento tra istituzioni statali e istituzioni regionali, vale a dire, la “Camera delle Regioni”, quale elemento di cerniera e collegamento indispensabile in qualsiasi contesto ordinamentale che trovi fondamento sulle autonomie territoriali (art. 114 Cost.).

⁷ Così, cfr., A. Brancasi, *Quale futuro delle autonomie territoriali a fronte della centralità delle questioni di finanza pubblica*, in G.C. De Martin e F. Merloni (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l’Italia e l’Europa*, Roma, 2017, pp. 243 ss.

⁸ Cfr., A. Brancasi, *Quale futuro delle autonomie territoriali a fronte della centralità delle questioni di finanza pubblica*, cit., p. 244.

Solo quell'organo avrebbe potuto svolgere un efficace ruolo di contemperamento delle diverse istanze, proprio in situazioni come queste.

Peraltro, proprio quella riforma costituzionale, dalla bocciatura della quale secondo alcuni è derivata l'occasione della riapertura del dibattito sul regionalismo differenziato⁹, in quanto era scampato il pericolo di una riforma che avrebbe sensibilmente riaccentrato molte competenze in capo allo Stato, chiariva comunque diversi aspetti di quella procedura, circoscrivendo la discrezionalità dei soggetti contraenti. In primo luogo, infatti, la legge che suggellava l'intesa sarebbe stata approvata da entrambe le Camere e dunque con il coinvolgimento anche delle altre Regioni. Soprattutto, però, circoscriveva sensibilmente l'elenco delle competenze che potevano essere fatte oggetto di differenziazione e dunque di attribuzione alle Regioni richiedenti, posto che, pare indubbio, uno dei principali limiti degli odierni procedimenti è l'enorme numero di competenze richieste dalle Regioni e contemplate nelle Bozze di Intesa, alle quali difficilmente le Regioni potranno fare fronte senza il trasferimento di ulteriori risorse.

Il testo del 3° comma, art. 116 Cost., come sarebbe stato modificato dalla citata riforma costituzionale, disponeva che "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, m), limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, n), o), limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale, q), limitatamente al commercio con l'estero, s) e u), limitatamente al governo del territorio, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata".

Nel dibattito odierno, inoltre, non è mai stato preso in considerazione un altro elemento che era presente in quella riforma costituzionale e che era comunque ritenuto implicito nei primi tentativi di attivazione dell'art. 116 Cost., 3° comma, ovvero, la necessità che la Regione che avanza la richiesta di differenziazione si trovi in una situazione di equilibrio del proprio bilancio, tra le entrate e le spese¹⁰.

4. Quali le opportunità del processo di differenziazione?

Nonostante i non pochi aspetti ancora critici di questa procedura, non v'è dubbio che, come si avrà cura di evidenziare, nel complesso, questo processo di differenziazione pare presentare sicure opportunità e paradossalmente proprio con riferimento a quegli aspetti sui quali si teme un maggior impatto, ovvero, sulla tenuta degli assetti finanziari e sulla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti in particolare i diritti sociali.

⁹ Così, cfr., A. Candido, *Prove di regionalismo differenziato. La richiesta della Regione Emilia-Romagna*, in *Diritti Regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2019, 8 settembre 2019.

¹⁰ In questo senso, cfr., E. Balboni – L. Brunetti, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *Le Regioni*, n. 1 del 2001.

4.1. Con specifico riferimento al merito del procedimento

Venendo dunque al merito del procedimento di differenziazione, la legge di cui all'ultimo periodo del 3° comma dell'art. 116 Cost. sarebbe dunque una legge di "rottura costituzionale", rafforzata dall'intesa e dall'approvazione a maggioranza assoluta. Il che offre indubbie certezze e garanzie con riferimento all'intero procedimento.

Detta legge, per quanto contemplata dall'art. 116, 3° comma, Cost., sarebbe comunque sindacabile da parte della Corte costituzionale nel caso in cui la "rottura costituzionale" dovesse andare oltre il "disponibile" con legge di revisione costituzionale, in quanto impattante sui principi fondamentali. Nel caso dunque in cui la differenziazione fosse a tal punto accentuata da impattare sulle esigenze di unità e indivisibilità, sulla tenuta dei livelli essenziali delle prestazioni e dei diritti fondamentali, sulle esigenze di perequazione, tutte riconducibili ai contenuti dell'art. 5 Cost., come, in ipotesi, nel caso di trattenimento del "residuo fiscale", non sarebbe escluso un sindacato della Corte costituzionale, ancorché il giudizio dovrebbe essere sollevato in via incidentale, con un margine maggiore di difficoltà e dunque (forse) minore di effettività.

La legge che recepisce l'Intesa, da altro punto di vista, costituirebbe parametro (interposto) di costituzionalità di fronte alla Corte costituzionale, costituendo quella l'unico strumento per non applicare nei confronti delle Regioni "differenziate" la Costituzione e per applicare l'assetto delle competenze di cui alla legge di differenziazione.

Con tutta evidenza, anche in questo caso è improbabile che il Governo impugni una legge regionale approvata in attuazione del meccanismo di differenziazione, ma, ancora una volta, non sarebbe implausibile un ricorso in via incidentale.

La stessa legge dovrà rispettare il vincolo della copertura finanziaria, di cui all'art. 81 Cost., 3° comma. Come è noto infatti, stando a tutte le Bozze di Intese, il conferimento di nuove funzioni dovrà avvenire "senza oneri per lo Stato". L'assenza di oneri per lo Stato si traduce sostanzialmente nell'impossibilità di sottrarre, in qualsiasi forma, risorse alle altre Regioni. Il che dicasi soprattutto in considerazione del fatto che la stessa Corte costituzionale si è da ultimo mostrata particolarmente attenta a garantire le dinamiche di copertura finanziaria; basti pensare alle pronunce sulla c.d. *Robin Hood Tax* (Corte cost., sent. 10 del 2015) e sul blocco biennale dell'indicizzazione delle pensioni superiori tre volte il minimo (Corte cost., sent. 70 del 2015).

È evidente che questa è la regola generale entro la quale devono essere applicate quelle che sono le specificazioni della regola, ivi compresa, la definizione dei costi standard, che peraltro non avvantaggia normalmente le Regioni virtuose, ma impone, opportunamente, razionalizzazioni e un rigoroso controllo a monte della spesa di quelle Regioni tradizionalmente non virtuose.

4.2. Con specifico riferimento agli aspetti finanziari

Per quanto concerne gli aspetti fiscali/finanziari della differenziazione, la prima considerazione che deve essere svolta a questo riguardo, va nel senso che l'originaria "pretesa" delle Regioni Veneto e Lombardia di trattenere il c.d. "residuo fiscale"¹¹ sarebbe stata non conforme a

¹¹ Sul concetto di residuo fiscale, cfr., A. Candido, *cit.*, p. 6 e C. Tubertini, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 18/2018, p. 5.

Costituzione, non solo e non ancora, perché avrebbe inciso sulla tenuta dei livelli essenziali delle prestazioni, quanto perché, ancor prima, avrebbe impattato sulla funzione e caratterizzazione cooperativa del nostro regionalismo, che riconosce, all'art. 119 Cost., un ruolo centrale alla perequazione nel sistema tributario e finanziario delle entità territoriali, nonostante, di fatto, non abbia ancora conosciuto concreta attuazione il fondo perequativo ivi contemplato.

Tuttavia, questo, allo stato attuale, è diventato un falso problema, poiché le varie Bozze che si sono succedute non hanno mai fatto riferimento al trattenimento del “residuo fiscale”, ma, al massimo, al criterio della “spesa storica”, peraltro come criterio transitorio di allocazione delle risorse finanziarie.

4.2.1. I contenuti della Bozza per l'Emilia-Romagna sulle risorse finanziarie

Le modalità di finanziamento delle funzioni trasferite sono disciplinate dagli articoli 5, 6 e 7 della Bozza d'Intesa, con l'obiettivo di non creare oneri ulteriori per le finanze statali e dunque con il conseguente obiettivo di non pesare e non incidere sulle finanze delle altre Regioni, anche se, naturalmente, è contemplato, al comma 3 dell'art. 5, che il residuo della gestione efficace e dunque, l'eventuale variazione del gettito maturato nella Regione (che non si tratta del residuo fiscale) viene trattenuto da quella Regione.

Come è noto, il criterio di attribuzione che trova applicazione immediata, ancorché provvisoria, è quello della c.d. “spesa storica”, ovvero, la “spesa destinata a carattere permanente, a legislazione vigente, dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate” (lett. a), 1° comma, art. 5). È altrettanto noto che questo sistema di finanziamento, a regime, sarà sostituito dai c.d. “fabbisogni standard, che dovranno essere determinati per ogni singola materia”, secondo la procedura di cui alla lett. b), 1° comma, art. 5. Nel caso di mancata determinazione dei detti costi standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione “non può essere inferiore al valore medio nazionale pro capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse”.

È bene ricordare che nella definizione dei costi standard sono coinvolte tutte le Regioni, poiché, come stabilisce il 6° comma dell'art. 5, questi e le relative metodologie vengono “individuati da un apposito comitato Stato-regioni”, che il Governo si impegna a istituire e che opera in raccordo con organismi già esistenti nella medesima materia.

Il 7° comma, chiarisce espressamente che dall'attuazione dell'Intesa “non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e per il bilancio dello Stato rispetto alle risorse a carattere permanente iscritte sul bilancio a legislazione vigente” riferibili alla specifica Regione. Altrimenti ne deriverebbe, come più sopra rilevato, l'incostituzionalità della legge che recepisce l'Intesa, per contrasto con l'art. 81 Cost., 3° comma. Coerentemente con questa previsione, l'8° comma dell'art. 5, a garanzia della precettività di quanto sopra rilevato, contempla un procedimento per ovviare e rimediare ad eventuali nuovi oneri per lo Stato, mediante la riduzione dei relativi trasferimenti statali.

È da rilevare, inoltre, che l'eventuale realizzazione di ulteriori oneri a carico delle finanze statali sarebbe una vera e propria contraddizione in termini della procedura di differenziazione. Questa infatti è funzionale ad operare razionalizzazioni nell'esercizio delle competenze trasferite, e

dunque, è funzionale anche alla razionalizzazione e al contenimento della spesa per lo svolgimento di quelle medesime competenze, che, con tutta evidenza, non potrà essere superiore a quella attuale, onde poter realizzare economie di spesa e consentire la concretizzazione di residui da utilizzare per lo sviluppo della Regione.

Il che trova conferma al comma 9 dell'art. 5, che contempla un'inevitabile e opportuna razionalizzazione della spesa anche a livello ministeriale.

L'art. 6 contempla le modalità di intervento funzionali a nuovi investimenti, anche se non è chiaro se questa tipologia di interventi possa o meno determinare oneri ulteriori per le finanze statali, ancorché, secondo i principi generali, parrebbe di sì, trattandosi non già di spese di gestione, ma di spese per investimenti.

Per finire, l'art. 7 reca una "Clausola di salvaguardia", ovvero, stabilisce un meccanismo funzionale a verificare se gli interventi statali comportino una variazione del gettito riconosciuto alla Regione in misura maggiore ad una data soglia. Nel qual caso, è prevista una revisione di quei medesimi trasferimenti.

In sostanza, contrariamente a quanto costantemente si sostiene da parte degli scettici della differenziazione regionale, le soluzioni prefigurate dall'Intesa relative agli aspetti finanziari, oltre a garantire la copertura delle competenze trasferite, paiono soprattutto funzionali ad evitare oneri ulteriori per le finanze statali, e dunque, correlativamente, riflessi negativi sulle finanze delle altre Regioni, oltre a consentire un costante monitoraggio, con conseguente possibilità di rivedere e ricalibrare i trasferimenti statali.

4.2.2. Alcuni opportuni chiarimenti in tema di trasferimenti statali e residuo fiscale

Ragionando in termini più generali, in punto di trasferimenti statali alle Regioni, i dati più recenti dimostrano che le tre Regioni che hanno per prime attivato il procedimento di differenziazione regionale si trovano agli ultimi posti, essendo infatti quelle con il maggior residuo fiscale, sia in assoluto, sia pro-capite¹². Il che significa che già il trasferimento della spesa storica è frutto di una perequazione (evidentemente avvenuta a monte), rispetto alle entrate proprie regionali e alla compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al territorio di quelle Regioni, che vengono parametrize sulla capacità fiscale per abitante.

Ne deriva che, in forza del trasferimento della "spesa storica", nella prima fase transitoria, mediamente, alle Regioni con maggior capacità fiscale per abitante verranno trasferite minori risorse rispetto alle Regioni con minore capacità fiscale per abitante.

Ciononostante, il trasferimento della spesa storica parrebbe in questa fase una sorta di vincolo costituzionale, posto che qualsiasi trasferimento che dovesse eccedere da quel criterio correrebbe il rischio di essere considerato incostituzionale (*rectius*, sarebbe incostituzionale la legge che recepisce la relativa Intesa), per contrasto con i parametri costituzionali degli artt. 5, 116, 3° comma, 117, ma soprattutto, per contrasto con l'art. 81, 3° comma, Cost., posto che i

¹² Questo secondo i dati forniti dall'Istituto di Ricerca *Eupolis*, stando ai quali, per l'anno 2018, la Lombardia vanta un residuo fiscale di circa 54 miliardi, vale a dire, 5.217 euro per cittadino; l'Emilia-Romagna circa 18 miliardi e 861 milioni, ovvero 4.239 euro per cittadino; il Veneto 15 miliardi e 458 milioni, ovvero, 3.141 euro per cittadino.

trasferimenti maggiori a quelle Regioni verrebbero fatti erodendo risorse alle altre Regioni e in questo caso sarebbe fondata l'opposizione delle Regioni che subirebbero un decurtamento delle risorse. Altrimenti, detti trasferimenti potrebbero essere fatti con oneri ulteriori per le finanze statali, in sostanza, facendo ulteriore *deficit*, impattando direttamente con il 3° comma dell'art. 81 Cost.

Il trasferimento della spesa storica, nella prima fase di attuazione, potrà essere dunque l'unica soluzione praticabile.

4.2.3. Quale svantaggio patirebbero le altre Regioni dal trasferimento della spesa storica?

Ciò premesso, non è chiaro quale svantaggio subirebbero le altre Regioni rispetto a quelle "differenziate" dal trasferimento della spesa storica. È evidente, infatti, che queste non subirebbero alcuno svantaggio.

È da rilevare invece che, qualora la gestione di quelle risorse, con criterio sussidiario, da parte delle Regioni differenziate sarà più efficace, efficiente e dovesse garantire economie di spesa, non solo le altre Regioni non verrebbero svantaggiate, ma verrebbero significativamente avvantaggiate, posto che, i trasferimenti statali nei confronti delle Regioni differenziate potrebbero subire un'ulteriore riduzione, aumentando in sostanza ulteriormente la capacità fiscale per abitante e dunque il residuo fiscale, potendo così aumentare le disponibilità dello Stato per implementare i trasferimenti in favore delle altre Regioni.

Potrebbe accadere ciò, non certo sottraendo alle Regioni differenziate il residuo della gestione efficiente dai trasferimenti statali, ovvero, quanto resta a quelle Regioni di quei trasferimenti dopo l'esercizio di quelle competenze, in ragione di una spesa più efficiente, poiché quello potrà determinare per le stesse Regioni ulteriore residuo fiscale, che andrà in perequazione, a vantaggio delle altre Regioni.

Il procedimento di differenziazione non incide, infatti, sulla permanente precettività dell'art. 119 Cost., tra l'altro richiamato dall'art. 116, 3° comma, che riconosce un ruolo centrale e preminente alla perequazione, in ragione del carattere cooperativo del nostro regionalismo¹³.

Ne consegue che, qualora la gestione di taluni servizi in quelle Regioni, con criterio sussidiario, dovesse determinare delle economie di spesa, le stesse avrebbero risorse da destinare in vario modo, a titolo di sgravi fiscali, incentivi alle imprese, interventi nel sociale, ecc... nel loro territorio. In sostanza, quei residui potrebbero creare ulteriore ricchezza in quelle Regioni, con la conseguenza che, con l'aumento della ricchezza media, aumenterebbe il gettito degli stessi tributi erariali, oltre all'importo delle "compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio", in particolare sull'IRPEF e sull'IVA, ex art. 119, 2° comma, Cost.

Maggiore ricchezza per quelle Regioni significherebbe dunque maggiore contribuzione di quelle alla perequazione, nelle forme di minori trasferimenti statali, e dunque, in definitiva, maggiore ricchezza per le altre Regioni che accedono a quelle risorse perequative. Senza considerare inoltre che si sta qui ragionando delle tre Regioni che incidono maggiormente sul PIL nazionale, con la conseguenza che quella maggiore ricchezza potrebbe determinare finanche un aumento del PIL

¹³ In argomento, cfr., M. Belletti, *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo*, in *Le Regioni*, n. 4-5 del 2008, pp. 983 ss.

nazionale, con conseguente possibilità di ridurre il *deficit*, in prospettiva il debito, con innegabili vantaggi per l'intera collettività nazionale.

4.2.4. Il trasferimento parametrato al valore medio nazionale della spesa pro-capite

Le Bozze d'Intesa fanno riferimento anche, in mancanza di definizione dei “costi standard”, ad un trasferimento da parte statale parametrato al valore medio nazionale della spesa pro-capite. Paradossalmente è molto probabile che questo “valore” possa risultare superiore ai trasferimenti avvenuti secondo il criterio della spesa storica a favore delle Regioni virtuose. Qualora questa previsione dovesse avverarsi, è di tutta evidenza che ciò accadrebbe perché i costi dei relativi servizi sono superiori nelle altre Regioni (soprattutto quelle non virtuose), rispetto alle Regioni differenziate. Lo stesso scenario potrebbe verificarsi a seguito della definizione dei costi standard.

Naturalmente, come detto, sulla base di questa modalità di allocazione delle risorse, qualora, in forza dell'efficientamento dei servizi e delle conseguenti economie di spesa dovesse rimanere un residuo dalle somme trasferite dallo Stato, è evidente che non si può pretendere che questo residuo vada in quota perequazione a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante, posto che altrimenti si perverrebbe ad un vero e proprio paradosso, in forza del quale sarebbero, come talvolta è accaduto¹⁴, proprio le Regioni virtuose a vedere maggiormente limitata, se non ampiamente compromessa, la loro autonomia tributaria-finanziaria, di entrata e di spesa.

Il che, ancora una volta, non comporterebbe alcun *vulnus* per le altre autonomie territoriali e soprattutto per la tenuta dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti specificatamente i diritti sociali, ma anzi andrebbe a vantaggio anche delle Regioni meno virtuose o con minore capacità fiscale per abitante, posto che l'efficientamento dei servizi nelle regioni virtuose, che hanno azionato il regionalismo differenziato potrebbe determinare in quelle stesse Regioni una riduzione dell'imposizione fiscale¹⁵, o maggiori investimenti, potendo produrre, in ultima istanza, un effetto di implementazione del PIL, che inciderebbe di conseguenza positivamente sul rapporto deficit/PIL, garantendo allo Stato una maggiore disponibilità di risorse finanziarie in sede di confezionamento delle manovre finanziarie, senza dover aumentare il *deficit*, che potrebbero essere utilizzate in funzione perequativa nei confronti dei territori con minore capacità fiscale per abitante, in funzione di garanzia e di implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

5. Uno sguardo conclusivo alla tipologia e alla specie di competenze trasferibili

Quanto alla tipologia di competenze da trasferirsi, l'art. 116 Cost. non parla di competenze (legislative o amministrative), ma di “forme e condizioni particolari di autonomia”.

¹⁴ Numerosi sono i casi di ripiano dei debiti delle Regioni non virtuose da parte statale, con inevitabili ripercussioni sulla fiscalità e sulla finanza generale, alcuni dei quali sono anche pervenuti al giudizio della Corte costituzionale; cfr., a titolo esemplificativo, Corte cost., sent. 216 del 2008; 107 del 2009; 197 del 2019.

¹⁵ Cfr., al riguardo Corte costituzionale, sentenza n. 122 del 2019, che consente alle Regioni di modulare il bollo auto, prevedendo anche forme di esenzione.

Le Bozze d'Intesa parlano di trasferimenti delle competenze legislative e amministrative¹⁶. Il che pone il problema dell'oggetto del trasferimento nel caso di materie di pertinenza concorrente. Verrebbero trasferiti profili della competenza legislativa statale attinenti alla definizione dei principi fondamentali delle materie? Verrebbe a delinearsi una legislazione statale di cornice a geometria variabile per le Regioni ordinarie e per quelle differenziate, ed eventualmente diversa anche tra le stesse Regioni differenziate?

Oppure, a fronte della legislazione statale si delineerebbe un (invero improbabile) meccanismo analogo a quello contemplato per le Regioni a Statuto speciale, con diverse Commissioni di attuazione statutaria incaricate di valutare, di volta in volta, le ricadute su una specifica Regione di qualsiasi legislazione e stabilire le competenze alla stessa rimaste in capo?

Pare forse più plausibile che, soprattutto per le materie di competenza concorrente, si operino dei trasferimenti – se non esclusivamente, prevalentemente – di competenze amministrative, rimanendo, di conseguenza, l'impianto dei principi fondamentali delle materie uguale per tutte le Regioni.

Invero, si potrebbe argomentare che, così interpretato, l'art. 116, 3° comma, sarebbe inutile, poiché un trasferimento della competenza amministrativa da parte statale in favore delle Regioni può già intervenire in forza dell'art. 118, 1° e 2° comma, Cost., ancorché, a ben vedere, la legge statale che “conferisce” (non già “trasferisce”) le funzioni amministrative alle Regioni non potrà in quella sede differenziare da Regione a Regione, ma sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, dovrà disporre in maniera unitaria – e dunque uguale – per tutte le Regioni.

È dunque unicamente attraverso il 116, 3° comma che si può differenziare in ordine al trasferimento, non solo della competenza legislativa, ma anche di quella amministrativa.

È stato efficacemente osservato che mediante il meccanismo del 116, 3° comma risulta naturalmente impossibile trasferire la funzione giurisdizionale, rimanendo inoltre esclusa anche la mera devoluzione finanziaria. In sostanza, l'attribuzione delle risorse finanziarie deve seguire, non già precedere l'attribuzione di materie. Non può essere il 116, 3° comma lo strumento per lasciare alle Regioni una quota fissa del gettito percepito sul territorio, posto che l'art. 119 Cost. verrebbe richiamato dall'art. 116 come limite, non già come contenuto¹⁷.

Ciononostante, in tutte le bozze d'intesa si rinviene il riferimento al “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. Secondo la citata impostazione, vi sarebbero materie non trasferibili e tra queste vi rientrerebbe appunto il “coordinamento finanziario”, poiché impone evidentemente che il detto coordinamento sia esercitato a livello centrale¹⁸, e che non possa certo moltiplicarsi a livello periferico, perdendo appunto i caratteri del coordinamento.

¹⁶ In questo senso, cfr., anche M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 6/2019, p. 12.

¹⁷ Cfr., M. Olivetti, *cit.*, p. 12.

¹⁸ Cfr., M. Olivetti, *cit.*, p. 13.

Tra le materie non devolvibili rientrerebbero anche grandi opere di trasporto e di navigazione, produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia, anche queste comunque presenti nelle Bozze¹⁹.

Diversa valutazione occorrerebbe invece fare per l'ambiente, che assume sì la conformazione di valore, ma di valore al perseguimento del quale la Corte costituzionale ha detto che devono concorrere tutte le entità costitutive della Repubblica²⁰.

Tra l'altro, come da molti rilevato, si sta ora ragionando su un catalogo di competenze sul quale hanno già pesantemente influito le dinamiche di ricentralizzazione, cosicché, questo trasferimento di competenze potrebbe costituire un momento per ridurre i limiti alla legislazione regionale venutisi negli anni ad implementare e per operare una sorta di manutenzione del catalogo delle competenze.

Venendo specificamente alla Bozza della Regione Emilia-Romagna, in ordine al rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale, l'art. 8 considera applicabile il principio di continuità, in forza del quale continua in quella Regione ad applicarsi la disciplina statale, fino a quando quella legislazione non venga sostituita da una nuova disciplina regionale. Quelle specifiche discipline regionali dovranno poi espressamente individuare le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia in Emilia Romagna, a seguito dell'entrata in vigore della specifica disciplina regionale, stabilendone inoltre la decorrenza.

È stato sul punto rilevato²¹ che questo aspetto potrebbe creare contenzioso tra Stato e Regione. Ciò che sarebbe un vero e proprio paradosso, posto che si inserirebbe in una procedura di negoziazione; cosicché, sarebbe preferibile ricorrere anche in questo caso allo strumento cooperativo, invero, soprattutto per l'individuazione delle discipline statali oggetto di abrogazione, non anche per la definizione del momento dell'abrogazione, posto che normalmente quel momento sarà l'entrata in vigore della legislazione regionale, fatta salva eventuale diversa disposizione regionale.

Per finire, a conferma del carattere non definitivo della devoluzione di competenze, in quanto sottoposto a continue verifiche, l'art. 9 della Bozza contempla un monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite, al fine di verificare non solo l'attuazione dell'Intesa, ma anche le misure per un eventuale adeguamento. Il che rende ancor meno problematica tale differenziazione, in quanto sottoposta a costante controllo e stretta verifica e, di conseguenza, sempre modificabile, rimodulabile, se non addirittura revocabile.

¹⁹ Cfr., M. Olivetti, *cit.*, p. 13.

²⁰ Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 175 del 1976 e n. 641 del 1987, ove la Consulta parla di "bene immateriale unitario".

²¹ Cfr., A. Candido, *cit.*

REGIONALISMO DIFFERENZIATO E FINANZA: PIÙ AUTONOMIA O PIÙ RISORSE?

Camilla Buzzacchi*

1. Una riflessione sulle opportunità e sulle criticità della possibile attuazione del processo di differenziazione delle autonomie regionali in coerenza con l'art. 116, co. 3, Cost. può essere sviluppata anzitutto tramite una valutazione del modello di ampliamento delle competenze al momento oggetto di negoziazione tra lo Stato e tre Regioni del Nord Italia; e poi attraverso una riflessione sul modello che la Costituzione prospetta per tale percorso.

Il profilo finanziario dell'autonomia da ampliare è un punto di osservazione particolarmente appropriato per effettuare questa analisi, perché da un lato è un aspetto di questo fenomeno rispetto al quale ci sono indicazioni della Costituzione piuttosto precise, che permettono di individuare univocamente una modalità attuativa e di raffigurare le potenzialità che essa dischiude; dall'altro perché il quadro di regole che al momento sono state invocate e che appaiono applicabili evidenzia – a parere di chi scrive – dei limiti che permettono, purtroppo, di segnalare alcune criticità.

Nella prima parte delle presenti riflessioni l'obiettivo è quello di indicare il quadro – costituzionale e di normazione primaria – all'interno del quale vanno effettuate le scelte relative ai profili finanziari dell'autonomia differenziata: a fronte di tale quadro è possibile esprimere alcuni giudizi sulle scelte che hanno costituito i primi passaggi di confronto tra il Governo e le tre Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna.

Mentre in un secondo momento il ragionamento si sposta su un interrogativo più ampio e di sistema, che in realtà non riguarda solo questo processo di ampliamento delle autonomie ordinarie, ma investe la qualità dell'autonomia di tutti gli enti territoriali della Repubblica. Lo spunto che si intende proporre, senza ovviamente alcuna pretesa di una risposta definitiva, è se l'obiettivo per amministrazioni che aspirano ad accrescere la qualità della loro autonomia, sia quello di massimizzare la quantità delle risorse o piuttosto quello acquisire potere di decisione su alcune tipologie di entrate.

2. Il percorso da seguire, a livello costituzionale, è indicato dall'art. 116, c. 3, che richiede che le forme di autonomia rafforzata siano coerenti con i principi dell'art. 119: ciò significa in primo luogo che il finanziamento delle materie aggiuntive deve compiersi in conformità con il quadro di regole poste dall'art. 119; e che dal finanziamento delle medesime materie aggiuntive non deve prodursi un'alterazione della perequazione interregionale, come vari economisti e scienziati delle finanze hanno opportunamente chiarito (Zanardi, 2019; Petretto, 2019; Cerniglia, 2019).

Circa il primo requisito, esso è dunque soddisfatto dal rispetto della l. n. 42/2009 recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» e del

* Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico - Università degli Studi di Milano-Bicocca

d. lgs. n. 68/2011 che ha introdotto «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario»: quest'ultimo disciplina gli elementi costitutivi fondamentali del complesso sistema di finanziamento e perequazione delle RSO nelle materie della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione – sotto i profili della gestione amministrativa – e del trasporto pubblico locale, nonché il meccanismo della perequazione infrastrutturale.

In merito al secondo requisito, si tratta di una condizione di neutralità perequativa rispetto a quella prevista dalla legislazione nazionale, ed effettuata attraverso trasferimenti di varia natura, dal momento che il fondo di perequazione non è stato istituito.

La prima osservazione da compiere è l'anomalia della completa mancanza di riferimento a questo quadro normativo ad opera delle bozze di intesa, prendendo a riferimento quelle del maggio 2019, non sottoscritte dalle Regioni.

Ma tale silenzio in questi testi, che preparano all'accordo, non fa venire meno la tassatività dell'applicazione dell'art. 119 nel caso dell'ampliamento di competenze a cui apre l'art. 116, co. 3. Il rinvio effettuato da quest'ultima disposizione proprio all'art. 119 aiuta inoltre a collocare i contorni dell'autonomia finanziaria delle Regioni che acquisiranno nuove competenze all'interno del modello delle Regioni ordinarie, e permette dunque di escludere che si possa immaginare per queste il modello della specialità, o addirittura un ulteriore – e terzo – modello.

Stando allora alla normativa che nel 2009 ha dato attuazione all'art. 119 Cost., vi sono due ruoli distinti per la tassazione regionale: uno rivolto al finanziamento di spese finalizzate a soddisfare il fabbisogno di servizi pubblici essenziali e un altro rivolto al finanziamento delle attività residuali.

Le spese 'essenziali' sono quelle destinate al soddisfacimento di diritti sociali e civili e sono riconducibili alla competenza concorrente ex art. 117, co. 2, lett. m: infatti per il calcolo di queste spese è espressamente prevista la definizione da parte dello stato dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). A queste si aggiungono le spese di investimento per il trasporto pubblico locale, per un volume complessivo di circa l'80% delle spese delle RSO. Per sostenere queste spese occorre, oltre alla determinazione dei LEP, anche un'operazione di determinazione del costo standard, da cui è poi possibile individuare i fabbisogni standard dei diversi territori. Il decreto del Governo del 2011 destina specifici tributi per tali programmi di spesa, con un gettito valutato ad aliquota base e basi imponibili uniformi, per lasciare margini di autonomia. Tali strumenti fiscali sono tributi propri *derivati*, cioè istituiti e regolati da leggi statali il cui gettito è attribuito localmente: si tratta dell'IRAP, dell'addizionale regionale IRPEF e della compartecipazione IVA. Qualora attraverso tali fonti di entrata non si riuscissero a sostenere le spese essenziali, tale legislazione prevede l'intervento di trasferimenti integrativi a carattere perequativo, secondo il dettato dell'art. 119, co. 4, Cost.

Le restanti spese secondo l'art. 7, co. 1, lett. c), del decreto governativo è previsto che vengano sostenute con la variazione dell'aliquota dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP e con l'introduzione di deduzioni e/o detrazioni. Lo spazio di autonomia delle Regioni si apre quindi a questo livello, dal momento che questi strumenti fiscali, insieme al trasferimento perequativo sulla capacità fiscale, possono assicurare i livelli di spesa delle prestazioni che vanno oltre la soglia essenziale, le altre spese e un'eventuale riduzione della pressione fiscale regionale.

L'osservazione fondamentale da effettuare è che tale sistema di finanziamento non è, ad oggi, realizzato: a dieci anni dall'avvio dell'attuazione dell'art. 119 Cost. le risorse a disposizione delle Regioni seguono altre modalità di assegnazione. Ciò è stato ripetutamente stigmatizzato dalla Corte costituzionale, che con le sentt. nn. 273/2013, 188/2016, 275/2016, 169/2017 ha evidenziato che «la lunga transizione verso l'attuazione della lettera m) dell'art. 117, secondo comma, Cost. è eziologicamente collegata alla notevole complessità di elaborazione e acquisizione di dati analitici idonei a determinare costi e fabbisogni standard (...) ma rimane la necessità di provvedere al più presto ad “una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale”» (Corte cost. 169/2017). La l. 27 dicembre 2017, n. 205 – legge di bilancio per il 2018 – ha rimandato al 2020 l'attuazione di alcune componenti rilevanti del d.lgs. n. 68/2011, ma oltre a ciò non sono ancora stati emanati i provvedimenti relativi alla determinazione dei fabbisogni standard delle spese regionali collegate ai livelli essenziali delle prestazioni e delle capacità standard destinate al finanziamento sia alle spese LEP sia alle altre spese regionali, quelli relativi alla definizione degli schemi di perequazione regionale distinti tra spese LEP (sui fabbisogni standard) e spese non LEP (sulla capacità fiscale), nonché quelli concernenti il principio di territorialità nell'attribuzione del gettito IVA.

Va dunque riconosciuto che il sistema prefigurato dalle norme attuative dell'art. 119 è quello che, pur non essendo ancora realizzato, deve costituire il modello di riferimento per definire le modalità di finanziamento delle materie aggiuntive: risulta confermata l'osservazione già effettuata che l'autonomia finanziaria delle Regioni che auspicano l'ampliamento di autonomia deve rimanere nell'alveo del meccanismo di finanziamento ordinario. Alessandro Petretto in audizione davanti alla Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale ha opportunamente osservato che il finanziamento dell'autonomia rafforzata «potrà assumere quell'indispensabile carattere di variazione al margine che la Costituzione intende assegnargli».

Ma al tempo stesso si impone l'ulteriore considerazione che la soluzione più ragionevole e appropriata sarebbe che la riforma della finanza regionale per le funzioni extra-sanitarie comuni a tutte le RSO (federalismo simmetrico) preceda quella per le funzioni aggiuntive: i due processi di attuazione (quello della finanza simmetrica e quello della finanza asimmetrica) dovrebbero andare almeno in parallelo (Zanardi, 2019; Longobardi, 2019).

3. Se si guarda alle bozze di intesa, l'art. 5 di tutte prevede che per le funzioni che passano dalla sfera statale alla responsabilità regionale, le risorse siano anzitutto affidate alla determinazione di una Commissione paritetica Stato-Regione, e accordate sulla base dei seguenti criteri:

- siano definite a partire dalla spesa storica dello Stato nel territorio regionale;
- siano rideterminate stimati per ciascuna materia attribuita da un Comitato nazionale Stato-Regioni;
- una volta quantificate, siano attribuite alla Regione sulla base di compartecipazioni e/o aliquote riservate su tributi erariali riferiti al territorio regionale, da verificare ogni due anni per garantirne la congruità con le funzioni svolte;

- nel caso di mancata determinazione dei fabbisogni standard, siano fissate a un livello non inferiore alla media *pro capite* nazionale della spesa statale corrispondente alle funzioni attribuite.

Gli strumenti fiscali destinati a finanziare le funzioni trasferite saranno di due tipologie: le compartecipazioni ai gettiti e le aliquote riservate sulle basi di tributi erariali riferibili al territorio.

A queste criteri le bozze aggiungono un sistema di duplice vincolo.

Anzitutto non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica nel suo complesso; secondariamente si prevede una compensazione tra aumento del prelievo regionale e parallela riduzione di quello erariale: ciò significa che il finanziamento delle competenze aggiuntive non deve determinare incrementi di pressione fiscale sui contribuenti delle Regioni richiedenti, ma deve realizzarsi rivedendo a loro favore parte del gettito erariale

Oltre alle risorse per funzioni da trasferire, le bozze disciplinano anche le risorse per gli investimenti infrastrutturali, che sono una fonte di entrata cruciale, con tutta evidenza: l'art. 6 individua a tal fine compartecipazioni al gettito, o aliquote riservate sulla base imponibile, di tributi statali in misura tale da garantire al momento di avvio di applicazione dell'intesa risorse corrispondenti al fabbisogno per investimenti pubblici del territorio regionale; ma soprattutto prevede che tali risorse rimangano costanti, facendo quindi dipendere l'effettiva disponibilità delle medesime dall'andamento del gettito nel proprio territorio del tributo compartecipato. Ciò potrebbe diventare un elemento di criticità nella prospettiva della perequazione tra territori, minando l'aspirazione solidaristica del nostro impianto costituzionale, che non vuole che l'allocazione delle risorse avvenga esclusivamente sulla base della capacità fiscale media.

Varie sono le osservazioni che meritano di essere svolte.

Anzitutto appare discutibile la scelta di affidare la decisione sulle risorse da trasferire unicamente ad accordi bilaterali – frutto dell'operato di commissioni paritetiche – non destinati ad effettuare poi un passaggio negli organi rappresentativi di Stato e Regioni. Rispetto a decisioni che possono avere delle ripercussioni sulle altre RSO, sarebbero da prevedere momenti di coordinamento e di confronto allargato. I vincoli che si sono prospettati fanno sì che sia discutibile un'assenza di coinvolgimento del Parlamento nazionale: la definizione della neutralità del nuovo sistema di finanziamento e dell'invarianza della pressione tributaria per alcuni territori interpella i rappresentanti dell'intero Paese.

Ma poi la criticità riguarda il modello che effettivamente tradurrà in flussi di risorse le previsioni generalissime contenute nelle bozze. E qui ci sono già a disposizione varie proposte degli economisti/scienziati delle finanze che stanno interrogandosi sui contenuti che potranno essere definiti dai lavori delle commissioni paritetiche. Non occorre entrare nel dettaglio di quelle proposte, ma evidentemente la materia non ha solo profili specialistici: le sue ricadute sull'allocazione delle risorse interroga anche i giuristi.

Infine appare poco coerente anche la previsione di ricorrere al valore medio nazionale *pro capite* della spesa dello Stato per la funzione di spesa in questione nel caso in cui non fossero adottati i fabbisogni standard: l'adozione della media *pro capite* risponde ad una visione esattamente opposta a quella che sostiene le richieste di differenziazione, accettandosi l'annullamento di tutte le differenze tra territori nei bisogni e nelle caratteristiche strutturali, che dovrebbe essere alla

base di questo processo di differenziazione dell'autonomia. La logica della standardizzazione dei fabbisogni porta infatti a respingere un'idea di valore medio nazionale, e dunque il risultato a cui si arriverebbe sarebbe di nuovo di una omogeneizzazione tra le esperienze regionali (Zanardi, 2019; Petretto, 2019).

4. Come è noto, la spinta all'attivazione dell'art. 116, co. 3 Cost. è avvenuta in misura significativa a partire da una formula ed un argomento, sul quale si possono svolgere considerazioni di carattere economico e giuridico.

Secondo uno studio degli economisti Adriano Giannola e Gaetano Stornaiuolo dell'Università di Napoli "Federico II", «le Regioni che attueranno il federalismo differenziato vedranno incrementata nella situazione ex post la quota delle risorse erogata e gestita dalle loro Amministrazioni rispetto alle situazioni ex ante (+106 miliardi per la Lombardia, +41 miliardi per il Veneto e +43 miliardi per l'Emilia-Romagna), mentre si assisterà ad una diminuzione di pari importo delle risorse gestite direttamente dall'Amministrazione centrale» (*Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2018).

Da qui il confronto che si è aperto rispetto al dibattito della c.d. «secessione dei ricchi» (Viesti, 2019). Ma effettivamente la prima rivendicazione dell'autonomia allargata si è fondata sulla categoria del 'residuo fiscale'. Lasciando agli economisti le argomentazioni di contestazione di tale nozione dal punto di vista della loro disciplina, si può osservare che la stessa giurisprudenza costituzionale ha preso con cautela la nozione di residuo fiscale: con la sent. 69/2016 la Corte ha argomentato:

«Data la struttura fortemente accentrata, nel nostro ordinamento, della riscossione delle entrate tributarie e quella profondamente articolata dei soggetti pubblici e degli interventi dagli stessi realizzati sul territorio, risulta estremamente controversa la possibilità di elaborare criteri convenzionali per specificare su base territoriale la relazione quantitativa tra prelievo fiscale e suo reimpiego.

L'esigenza di aggregare dati eterogenei secondo metodologie non univocamente accettate ha fatto sì che il concetto di residuo fiscale sia stato utilizzato piuttosto come ipotesi di studio che come parametro di correttezza legale nell'allocazione territoriale delle risorse.

L'accentuata disputa circa le modalità appropriate per un calcolo corretto del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e impiego negli ambiti territoriali di provenienza attraversa la forte dialettica politico-istituzionale afferente alle Regioni ed agli enti locali. È significativo – con riguardo alle controverse modalità di valutazione – che proprio la ricorrente, la quale lamenta un forte pregiudizio sotto il descritto profilo, risulti la Regione maggiormente beneficiaria, almeno nel primo decennio del secolo attuale, dell'impiego sul proprio territorio di risorse statali per la realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale (tra le altre, Corte dei conti – sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, delibera 15 giugno 2007, n. 72/2007/G, con la quale è stato approvato il referto al Parlamento intitolato «Relazione sulle risultanze dell'attività di controllo sulla gestione amministrativa e contabile delle risorse allocate al capitolo 7060 del Ministero delle infrastrutture avente ad oggetto: "Fondo da ripartire

per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche”»).

In definitiva, il parametro del residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell’art. 119 Cost.»

E ancora, con la successiva sent. n. 83/2016 ha ritenuto “il residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell’art. 119 Cost., sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza, sia perché l’assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest’ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata”. Ciò a fronte dell’argomento della Regione Veneto, che denunciava «la violazione dell’art. 119 Cost., per la disparità di trattamento tra le regioni del Centro-nord e quelle del Mezzogiorno, in relazione all’«esorbitante residuo fiscale» della Regione Veneto nella quale, per effetto della normativa sul finanziamento del fondo perequativo, la pubblica amministrazione disporrebbe, per l’erogazione di servizi a favore dei cittadini residenti, meno di quanto ricavato dal prelievo fiscale sul proprio territorio».

Sul piano giuridico è dunque pacifico che non possa essere il ricorso a tale «residuo fiscale» la ragione alla base della differenziazione. E soprattutto tale nozione non può diventare criterio di conformazione del sistema di finanziamento delle Regioni che aspirano a maggiori potestà. Mentre invece non solo la normativa che si è richiamata in precedenza, ma anche la recente giurisprudenza costituzionale indicano senza alternative il modello dei LEP, associati ai costi standard e destinati a determinare i fabbisogni.

5. Pare allora utile richiamare alcune decisioni della Corte costituzionale che hanno sottolineato l’importanza della quantificazione dei costi dei livelli essenziali.

La sent. n. 169/2017 – già richiamata – è stata adottata a seguito del ricorso delle Regioni Veneto e Liguria a fronte di una serie di tagli lineari sulla spesa sanitaria introdotti nel 2015 da una normativa orientata a ottenere la razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale. La doglianza delle Regioni in quella circostanza era stata la mancanza di considerazione né dei costi standard di cui al d. lgs. n. 68/2011, né dei «livelli di spesa delle Regioni virtuose che hanno già raggiunto elevati livelli di efficienza nella gestione della sanità, senza tenere in alcun conto la forte disomogeneità che caratterizzerebbe il sistema della sanità regionale italiana»; nonché l’irragionevolezza di un finanziamento del sistema sanitario che prescinderebbe completamente dalla considerazione dell’adeguatezza delle risorse rispetto al conseguimento degli obiettivi, cosicché «mentre i LEA resterebbero invariati, per effetto del censurato taglio, le Regioni vedrebbero diminuite le risorse disponibili per il loro perseguimento».

Con la sent. n. 197/2019 il giudice costituzionale ricorda la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa. Tale primazia dovrebbe condurre a sviluppare una dimensione ‘sinergica’ della dialettica finanziaria tra questi soggetti, e ciò si dovrebbe tradurre in primo luogo nella simmetrica evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza tanto nel bilancio dello Stato, quanto nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici, conformemente all’art. 8, co. 1, l. n. 42/2009:

la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale». Nella decisione del 2017, con un richiamo alla precedente sent. 10/2016, si indicavano la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate quali intrinseche componenti del principio del buon andamento, che è «strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria», per cui «organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente».

Con tali decisioni si afferma dunque la necessità che la quantificazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza sia simmetricamente attuata, e si evidenziano alcuni elementi indefettibili nell'individuazione ed allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni, in conformità al d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi.

Copertura finanziaria e livelli essenziali appaiono così inestricabilmente connessi, e il legame passa attraverso l'ulteriore categoria dei fabbisogni che, come si è visto, è centrale in queste pronunce (Buzzacchi, 2019). La decisione del 2017 aveva risolto questioni a partire da una legge dello Stato; nel caso della decisione del 2019 l'oggetto del giudizio è, al contrario, una legge regionale. Insieme – le due pronunce – costituiscono punti di riferimento per la determinazione dell'autonomia finanziaria, considerati l'una e l'altra faccia della medesima medaglia. Si tratta di punti di riferimento irrinunciabili per la corretta determinazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, così come la si conosce ora e anche di quel modello 'differenziato' a cui alcune istituzioni regionali stanno aspirando.

6. Passando ora alle possibili potenzialità insite nel federalismo asimmetrico dell'art. 116, co. 3 Cost., ci si intende interrogare rispetto alla qualità dell'autonomia finanziaria.

Proprio in coerenza con quanto la Costituzione e la disciplina del 2009 prevedono – e che però pare diventato, dal 2004, un argomento privo di effettività – un rafforzamento dell'autonomia finanziaria potrebbe determinarsi grazie al recupero della competenza delle Regioni in tema di istituzione di tributi propri, sia per sé stesse che per i Comuni e le città metropolitane situate nella Regione.

Tale obiettivo è anzitutto coerente con la previsione costituzionale che riconosce agli enti territoriali di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri; e inoltre si inquadra nel potere, che la legge delega del 2009, art. 2, assegna ai decreti legislativi da adottare, di introdurre un quadro di norme per cui:

«q) la legge regionale possa, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato:

1) istituire tributi regionali e locali;

2) determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia con riferimento ai tributi locali di cui al numero 1)»

A ciò si aggiunge quanto disposto dall'art. 7, che al co. 1, lett b, specifica che per tributi delle Regioni si intendono:

- «1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;*
- 2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;*
- 3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale».*

Nel tempo queste previsioni sono state svuotate della portata che presentano. E ciò soprattutto per effetto di interpretazioni svalutative del legislatore e della Corte costituzionale. Se l'interpretazione delle origini degli art. 117 e 119 Cost. sembrava riconoscere alle Regioni alcune di queste prerogative, nel tempo è poi prevalsa una nozione sempre più ristretta della capacità delle Regioni di regolare una finanza degli enti territoriali interni ad esse: e ciò in ragione del prevalere dell'esigenza della salvaguardia dell'idea di unitarietà della finanza pubblica, che ha determinato una valenza del tutto specifica della competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a sua volta indirizzata a garantire il rispetto delle *fiscal rules* di provenienza europea. Se si tornasse allo spirito originario dell'art.119, ci si potrebbe attendere che le Regioni richiedenti autonomia differenziata puntassero a recuperare tale potestà impositiva. Mentre invece vi è un filone di giurisprudenza costituzionale che è andato in direzione opposta.

A partire dalla sent. 37/2004, il giudice delle leggi ha ritenuto che, nonostante in linea di principio si possano considerare sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabilendo che tali enti hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa; hanno risorse autonome e stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, ed inoltre dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, l'attuazione di questo disegno costituzionale richiede come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, deve non solo fissare i principi cui i legislatori regionali devono attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali può esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali.

La Corte costituzionale ha dunque chiarito la portata dell'espressione 'tributo proprio': partendo dal presupposto che sarebbe proprio solo quel tributo istituito con legge regionale, si è finito per riconoscere che gli spazi in tal senso sono assai ristretti e che la formula da considerare prevalente è quella del 'tributo proprio derivato', ovvero di quel prelievo stabilito dallo Stato ed il cui gettito viene fruito dalla Regione (Serranò, 2014). La tesi giurisprudenziale prevalente in base all'art. 119 Cost. è dunque che non si devono considerare propri soltanto i tributi introdotti attraverso legge regionale, anche se solo su questi la potestà legislativa regionale può esplicarsi in tutta la sua ampiezza: ben diversi risultano infatti gli spazi di autonomia con riferimento ai tributi propri istituiti da legge statale.

Ne è derivata la delineazione di un sistema ‘misto’, nel quale le entrate regionali sono apparse, e ancora appaiono, costituite prevalentemente dai tributi derivati e dalle compartecipazioni, mentre ai tributi autonomi è stato riservato uno spazio minore, residuale (Immordino, 2013), posto che veramente pochi risultano quei presupposti non ancora tassati dallo Stato e pertanto nella disposizione delle Regioni.

7. A fronte di questo cammino di svuotamento delle potenzialità insite nell’art. 119 Cost., anche da parte delle stesse Regioni richiedenti autonomia differenziata vi è stata disattenzione per l’attivazione di un modello di finanza regionale che è astrattamente utilizzabile.

Gli atti di indirizzo delle Regioni, così come anche gli accordi preliminari del 28 febbraio 2018 insistono molto sulla necessaria corrispondenza tra risorse e funzioni, ma in realtà non contengono accenni ad un’effettiva autonomia tributaria e si limitano a chiedere nuove forme di compartecipazione ai tributi erariali. Soltanto la risoluzione 97/2017 del Consiglio regionale della Lombardia ha richiesto espressamente «la piena autonomia sulla disciplina sui tributi regionali, a partire dalla tassa automobilistica» e un maggiore potere di determinazione dell’ammontare della cd. ecotassa. Gli atti di negoziato con il Governo però non sembrano aver dato seguito alla richiesta lombarda (Di Carpegna Brivio, 2019).

L’obiettivo di una valorizzazione della potestà impositiva delle Regioni, nel rispetto dei principi del coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica, potrebbe invece costituire elemento di originalità nel processo verso la differenziazione: rappresentando quella tensione verso una più autentica responsabilità politica (Buzzacchi, 2016) – che si misura sul terreno delle scelte finanziarie – che deve essere la cifra distintiva dell’aspirazione di quei territori che ritengono di poter sostenere alcune funzioni pubbliche con maggiore efficacia di quanto avvenga attualmente.

La considerazione di chiusura è allora che l’obiettivo delle Regioni richiedenti pare al momento essere prevalentemente quello della massimizzazione dell’introito: l’operazione appare deludente, se condurrà solo a questo risultato, mentre potrebbe essere invece l’occasione per una rivitalizzazione dell’autonomia, rimodellando la sua declinazione in ambito finanziario. Che, stando a Costantino Mortati, è la “pietra angolare” del sistema delle autonomie.

Bibliografia

C. Buzzacchi, *Responsabilità fiscale nelle autonomie territoriali: il ruolo della rappresentanza in relazione ai sistemi di finanza propria delle autonomie speciali*, in C. Buzzacchi, A. Morelli, F. Pizzolato (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Giuffrè, Milano, 2016

C. Buzzacchi, *Lea, costi, fabbisogni e copertura finanziaria: le categorie di riferimento per la finanza regionale presente e in corso di differenziazione*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2019

- F. Cerniglia, *In tema di autonomia finanziaria delle regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione* in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2019
- F. Cerniglia, G. Viesti, *Due obiezioni sull'autonomia differenziata*, in *LaVoce.info*, 2019
- T. Cerruti, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2019
- E. Di Carpegna Brivio, *L'applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2019
- D. Immordino, *La disciplina spetta alle regioni (entro limiti massimi di manovrabilità) ma il tributo è statale. Il "nuovo" status della tassa automobilistica*, in *Regioni*, n. 2, 2013
- E. Longobardi, *In tema di regionalismo differenziato*, in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2019
- C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, IX ed.
- A. Petretto, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, in *Astrid Rassegna*, n. 13, 2019
- M. V. Serranò, *I limiti dei tributi regionali e l'articolo 23 della Costituzione*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 4, 2014
- G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari, 2019
- A. Zanardi, *Le criticità del finanziamento dell'autonomia differenziata*, in www.astridonline.it, 2019

UNA VOCE FUORI DAL CORO, PERCHÉ... APERTAMENTE FAVOREVOLE AL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

Ludovico A. Mazzaroli*

1. Premessa

Da che ho accettato di fare parte della c.d. «*delegazione trattante*» per il Veneto, deputata, appunto, a *trattare* con il Governo centrale per vedere attuato, per la prima volta, il disposto di cui all'art. 116, co. 3, Cost., mi è capitato, con un'*inversione dell'onere della prova* affatto peculiare, di essere da alcune parti riguardato, anziché come uno studioso di diritto costituzionale attirato dall'idea di vedere realizzata – anche con il suo contributo – la **prima attuazione di un articolo della Costituzione, fino ad allora mai utilizzato**, come un facinoroso arruffapopoli, da taluno qualificato addirittura come «terrorista».

Càpita, si potrà dire; ma ciò che invece non è *digeribile* è che la maggior parte delle critiche sono venute da chi, con tutta evidenza, non ha mai letto una riga di quello che noi si era scritto, muovendo quindi da un **preconcetto** di fondo, **preconfezionato** e, poi, **via via sempre più amplificato**, con criteri assai più giornalistici che giuridici.

2. Per leggere correttamente l'art. 116, co. 3, Cost., non si può che farlo alla luce dell'art. 117 ... letto correttamente

Ora, il mio modo di ragionare circa l'art. 116 Cost. ha sempre preso le mosse dalla struttura della disposizione che lo segue e cioè dall'art. 117 Cost. che – è cosa nota – non è quello varato dall'Assemblea costituente, ma quello che risulta dalla riforma costituzionale di cui all'art. 3 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, dall'approvazione della quale, *lo sottolineo adesso, una volta per tutte, sono dunque già passati esattamente 18 anni*. Poco meno, cioè, almeno sino ad ora, di quanto ci volle per vedere attuati, a partire dal 1948, gli articoli della Carta cost. che concernevano il *referendum* abrogativo (l. n. 382/1970) o le Regioni a Statuto ordinario che videro eletti i loro Consigli regionali solo il 7-8 giugno 1970.

Riforma costituzionale – quella del 2001 – della quale, per comprenderne a fondo i molti vizi e le – per me – poche virtù, vanno sempre ricordati tempi e modi di approvazione, rilevando soprattutto come il Senato approvò definitivamente la legge nella seduta antimeridiana dell'8 marzo 2001, cioè lo *stesso giorno* in cui il Presidente della Repubblica sciolse le Camere con d.P.R. n. 42, ponendo così fine alla XIII^a Legislatura repubblicana.

Ma, avendolo fatto a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il testo poté essere sottoposto al *referendum* sospensivo di cui all'art. 138 Cost.

Questo si svolse il 7 ottobre 2001; vinsero i «sì» e la l. cost. venne così promulgata il 18 ottobre e pubblicata nella *Gazz. uff.* del 24.10.2001, n. 284, ovviamente con la controfirma dei nuovi reggitori

* Professore Ordinario di Diritto Costituzionale - Università degli Studi di Udine

del Governo che avevano nel frattempo vinto le elezioni politiche e che furono Berlusconi, Presidente del Consiglio dei Ministri e Bossi, Ministro per le *Riforme istituzionali e la devoluzione*, con il visto del Guardasigilli Castelli.

Erano cioè gli stessi che avevano talmente avversato la legge da condurre gli Italiani alle urne contro la sua approvazione, e quindi, *more molto italico*, la legge passerà alla storia con le loro sottoscrizioni.

Non si dica, allora, tanto per cominciare, che l'attuale formula del 116 non abbia visto la partecipazione di un po' tutte le forze politiche e, pure, quella del corpo elettorale.

Ebbene, la **struttura dell'articolo 117** (il parametro di riferimento per comprendere appieno la portata dell'art. 116) è, per la verità cristallina; ma il contenuto in buona parte ... no !

Il co. 1 dell'art. 117 Cost., nella sua nuova (si fa per dire) formulazione dispone che: «*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*».

Ora, è evidente come esso aveva (ed ha) certamente l'intento di parificare la potestà legislativa regionale a quella statale, il che ha fatto specificando che l'una e l'altra sono soggette agli stessi limiti, il primo dei quali (che vengano entrambe esercitate nel «rispetto della Costituzione») è talmente ovvio che non necessita di commento alcuno.

Ma sono i due limiti che seguono ad avere destato sin da subito in me più di una perplessità.

Il rispetto dei «*vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*» e il rispetto dei «*vincoli derivanti ... dagli obblighi internazionali*» sono ... due vincoli, o si tratta di un vincolo solo, così esplicitato per una ragione diversa che non ha nulla a che fare con i limiti comuni della potestà legislativa statale e di quella regionale ?

L'appartenenza dell'Italia all'U.E. non deriva forse da una pluralità di «obblighi internazionali» ?

Dal Trattato di Roma del 25.3.1957, a quello di Maastricht del 7.2.1992, a quello di Lisbona del 13.12.2007, per limitarsi alle tappe ad oggi fondamentali, non si tratta sempre e comunque di «*obblighi internazionali*» dai quali nascono «*vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*», il quale ultimo deriva, appunto, da ... «*obblighi internazionali*» ?

Ma, se così fosse, perché menzionare il genere («*vincoli derivanti ... dagli obblighi internazionali*») e una tra le tante specie («*vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*») ?

E perché quest'ultima - specie - prima di quello - genere - ?

Se ci si fa caso, nell'art. 117, co. 3, Cost., compaiono siccome attribuite alla competenza legislativa regionale «concorrente» le materie (sulle quali quindi «spetta alle regioni» legiferare, eccezion fatta «*che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*») «grandi reti di trasporto e di navigazione» e «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dov'è evidente che gli attributi «grandi», per la prima e «nazionale», per la seconda, sono per così dire rimasti nella penna del legislatore costituzionale in un passaggio / slittamento dell'ultimo momento dal co. 2 (quello che reca le materie di «*legislazione esclusiva*» statale) al co. 3 (quello che reca le materie di «*legislazione concorrente*»).

È un evidente problema di c.d. *drafting legislativo*, dato dalla fretta di procedere fino all'ultimo istante.

Così, è sempre stata mia impressione che la stesura del co. 1 dell'art. 117 Cost. doveva essere, più o meno, del seguente tenore: «*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e, in particolare, da quelli che discendono dall'appartenenza dell'Italia all'ordinamento comunitario*».

Nel dirlo non dimentico, infatti, che la legge cost. n. 3/2001 cit. è intitolata «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*», né che detto titolo è interamente dedicato a «*Le Regioni, le Province, i Comuni*», nell'ambito di una parte rubricata «*Ordinamento della Repubblica*».

Parificare, quanto a limiti, potestà legislativa statale e regionale era un conto.

Sottoporre la prima a limiti «nuovi» ... no.

Con il che il riferimento all' «*ordinamento comunitario*», approfittando della prima riforma costituzionale per così dire «*organica*» della storia repubblicana, doveva costituire quella base costituzionale, fino ad allora sempre mancante, di ciò che per l'innanzi doveva essere ricavato per via interpretativa esclusivamente dall'art. 11 Cost., a mente del quale l' «*Italia ... consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni ...*».

Il predetto riferimento non doveva cioè costituire una norma innovativa atta a consentire ciò che prima non lo era, bensì una norma meramente ricognitiva di quel che era già possibile in base all'ordinamento che privilegiava rispetto alle innovazioni apportate a «... Regioni, ... Province, ... Comuni» nel 2001¹.

Ciò detto e tornando alla struttura dell'art. 117 Cost., si ha:

- un primo comma che reca i *limiti comuni alla potestà legislativa statale e a quella regionale*;
- un secondo comma che reca la *c.d. potestà legislativa esclusiva*;
- un terzo comma che tratta della *potestà bipartita, ripartita o concorrente tra Stato e Regioni* e
- un quarto comma che fa riferimento ad una potestà legislativa regionale siffatta: «*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*».

¹ Questa mia lettura dell'art. 117, co. 1, Cost., accompagnata a una scarsissima, per non dire nulla, credenza nel c.d. «*primato*» del Diritto dell'U.E., specie da dopo il «*Trattato di Lisbona*» che lo ha defalcato dall'articolato, prevedendo altresì il «*diritto di recesso*» dall'Unione stessa (diritto che nega in radice il «*primato*» stesso, ché, se esso fosse realmente tale, non potrebbe funzionare «*a singhiozzo*»), nonché alla circostanza che i cc.dd. «*contro-limiti*» siano in realtà molti di più di quelli che comunemente vengono citati come tali e, infine, a una particolare lettura – per così dire italo-centrica – delle tre pronunce sul c.d. «*caso Taricco*» [[sent. della Corte di giustizia, Grande sezione, 8.9.2015 in causa C-105/14](#); ord. della Corte cost. 23.11.2016 - 26.1.2017, n. 24; sent. della [Corte di giustizia \(Grande sezione\), 5.12.2017, nella causa C-42/17](#)], è antecedente alla debolezza dell'Unione Europea che connota l'attuale momento storico ed è, da sempre, volta al tentativo di ridisegnare la linea di confine tra ordinamento interno e ordinamento dell'U.E. in senso più favorevole al primo.

Ora, il co. 1 tratta dei limiti, ma lo fa, a mio avviso malissimo, ingenerando molteplici problemi quanto al sistema delle fonti interne in relazioni a quelle comunitarie, con particolare riguardo per la posizione nel sistema da attribuire alle sentenze della Corte di Giustizia e della Corte E.D.U.: il tutto, a mio modestissimo parere, senza ragione alcuna.

Il co. 2 non si limita a elencare le materie di potestà esclusiva dello Stato che, solo quando sono, per così dire, «*materie-materie*» (*difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; ... moneta; sistema tributario e contabile dello Stato; ... cittadinanza, stato civile e anagrafi; pesi e misure ecc*) non provocano problemi; ma ne reca pure alcune che usiamo chiamare «*trasversali*» perché, per loro natura, sono capaci di incidere su quale che sia potestà, da chiunque esercitata.

Quattro esempi, per tutti: *tutela della concorrenza; ordinamento civile; ordinamento penale; determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.*

Quando c'è di mezzo una materia quale che sia, all'interno della quale vi sono profili di *tutela della concorrenza; di ordinamento civile; di ordinamento penale; di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*, quella materia può essere in astratto attribuita alla legislazione di qualunque ente, ma lo Stato non può essere comunque tagliato fuori.

Si rilegga il co. 4 dell'art. 117: («*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*») alla luce di ciò.

L'*agricoltura, gli appalti, la caccia e la pesca, l'edilizia e l'urbanistica* non sono «*espressamente riservati alla legislazione dello Stato*»: spettano dunque alla legislazione della Regione ? Niente affatto, se si considerano tutti i profili che, nelle menzionate materie, attengono rispettivamente all'*ordinamento civile*, o alla *tutela della concorrenza*, o, di nuovo, all'*ordinamento civile*, o, infine, all'*ordinamento penale*.

Allora, ancora:

- l'art. 117, comma 1, Cost. non vuole dire quello che sembra a prima lettura;
- l'art. 117, comma 2, Cost. non vuole dire quello che sembra a prima lettura;
- l'art. 117, comma 4, Cost. non vuole dire quello che sembra a prima lettura;
- resta l'art. 117, comma 3, Cost. che, in tema di competenza concorrente, elenca una serie di materie circa le quali «*spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*».

È questo il quadro in cui, nell'ambito della stessa riforma costituzionale del 2001, il legislatore costituzionale ha introdotto la novità costituita dal **co. 3 dell'art. 116** che, a determinate condizioni, consente l'attribuzione di «*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia* » alle Regioni a Statuto ordinario nelle «*materie di cui al terzo comma dell'articolo 117*» e nelle materie indicate dal co. 2 del medesimo articolo alle «*lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)*».

Le materie di cui al co. 3 dell'articolo 117 sono *tutte quelle di potestà concorrente*, per un totale di 20, più le 3 indicate dal co. 2 (cioè *tra quelle di potestà esclusivamente statale*) e cioè: «*giurisdizione*

e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa» (ma, come s'è già ricordato, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace); «norme generali sull'istruzione»; «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

3. L'azione delle Regioni Veneto, Lombardia, Emilia Romagna e di altre Regioni: ragionando di numeri

Il primo, preteso, torto grave del Veneto?

Avere chiesto, fin da subito, l'applicazione e l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. su tutte e ventitré le materia menzionate dallo stesso 116.

Ma in molti, forse in troppi, hanno già dimenticato ciò che ha preceduto l'inizio delle trattative tra Regione e Stato.

Solo in Veneto e in Lombardia è stata scelta la strada di un *referendum* preventivo e di carattere consultivo (non solo ai sensi di quanto consentito dallo Statuto regionale, ma pure siccome avallato – quanto alla formulazione del quesito – dalla pronuncia della Corte cost. 29.4 - 25.6.2015, n. 118, che in troppi tralasciano di considerare, o di cui fingono di ignorare l'esistenza) che interrogasse il corpo elettorale sulla volontà di vedere attribuita alla Regione «*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*», ai sensi del dettato dell'art. 116 Cost.

Ma solo in Veneto l'esito di quel *referendum* è stato subordinato al raggiungimento del *quorum di partecipazione del 50% degli aventi diritto*.

E solo in Veneto, allora, il Presidente, dopo il 22 ottobre 2017, ha potuto vantare una *legittimazione a trattare con una derivazione di diretto carattere popolare* che non gli viene dalle consultazioni regionali del 31 maggio 2015 che lo hanno visto (ri-)eleggere Presidente; bensì da una consultazione popolare *ad hoc* che, avrà anche avuto carattere consultivo, ma che ha visto partecipare al voto 2.328.947 elettori su un totale di 4.019.628, pari al 57,9% degli aventi diritto.

98,1% dei voti validi i «sì» (2.273.985: pari al 97,6% dei votanti e al 56,6% degli elettori), 1,9% dei voti validi i «no» (43.938), affatto irrilevanti essendo state le percentuali di schede bianche (5.163), nulle (5.865) e contestate (9).

Non solo, ma i 2.273.985 «sì» dei Veneti, sommati ai 2.875.438 «sì» dei Lombardi dà un totale di 5.149.443 «teste» favorevoli alla concessione delle «*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» di cui all'art. 116 Cost.

E 5.149.443 «teste» rappresentano – considerate quelle due sole Regioni – più di 1 elettore italiano su 10, se raffrontate ai 50.782.650 elettori per la Camera dei deputati alle elezioni del 4.3.2018.

Ma, come è noto, anche l'Emilia Romagna ha intrapreso quel cammino, sin da subito e unitamente alle prime due. E, a febbraio di quest'anno, a me risultavano già aperti i tavoli anche con Liguria, guidata dal centro-destra, Toscana, Piemonte, Marche e Umbria (queste due con richiesta congiunta), in allora guidate tutte dal centro-sinistra, a dimostrare che la questione della bandiera politica centra poco.

Considerando la popolazione residente (dati aggregati Istat) al primo gennaio di quest'anno, allora, su un totale di 60.359.546 soggetti, ma dovendo togliere i 9.052.644 residenti nelle Regioni a Statuto speciale che, con il co. 3 dell'art. 116 non c'entrano, e arrivando quindi a 51.306.902, sono 31.469.878 (residenti in Lombardia; Veneto; Emilia Romagna; Piemonte; Toscana; Liguria; Marche; Umbria), cioè ben più della metà, anzi, quasi 2/3, quelli attualmente interessati, ad opera delle amministrazioni che li rappresentano, all'applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

Se, come pare da un pezzo, anche la Puglia, con i suoi 4.029.053 abitanti, dovesse sciogliere le riserve e cercare la propria via all'autonomia differenziata, si arriverebbe a 35.498.931 residenti in Regioni interessate al 116, co. 3, sul totale di 51.306.902.

La differenza ?

15.807.971: cioè i 5.801.692 campani, più i 1.947.131 calabresi, più i 5.879.082 laziali, per un totale di 13.627.905 abitanti. Avanzano 2.180.066 che sono i tutto sommato indifferenti, o non particolarmente appassionati al problema, 1.311.580 abruzzesi, 562.869 lucani e 305.617 molisani, anche se, in realtà in Basilicata, Calabria e Puglia sono già stati approvati atti di indirizzo.

Ma allora, in definitiva, sulle 15 Regioni in astratto interessate dall'applicazione dell'art. 116, comma 3, quelle ad oggi apparentemente contrarie quante sono ? Due, tre o nessuna ?

4. Di «slogan» e loro fondatezza

Vengo, quindi, ad una prima duplice conclusione che traggo dalla ragione di essere di tutti questi numeri.

Due degli *slogan* che sono stati maggiormente usati per avversare le trattative instaurate da Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna (ma poi iniziate anche da altre cinque Regioni) con il Governo, sono stati i seguenti: dover combattere contro la c.d. «**secessione dei ricchi**» e dovere assolutamente evitare la «**disarticolazione dello Stato**».

Ma: (a) che ipotetica «secessione» può mai essere quella di 35.498.931 persone contro (mi si passi il termine) 13.627.905 ? E (b) come fanno a *disarticolare* lo Stato 8 o 9 o ... 13 Regioni su 15, che si muovono seguendo il dettato di una disposizione costituzionale, mentre sono 2 quelle che, per ora, non ne vogliono sentir parlare ?

E ancora: (c) come si fa a invocare una pretesa lesione del «*principio di uguaglianza*» se il principio costituzionalmente stabilito nell'art. 3 Cost. non impone solo di trattare in maniera eguale o simile le situazioni eguali o simili, ma del pari impone (non consente !) di trattare in maniera diversa o dissimile le situazioni diverse o dissimili ? Infine, (d) come si fa ad accusare 8 o 9 o ... 13 Regioni su 15 di voler «*spaccare l'Italia in due*», quando rappresentano i 2/3 degli Italiani e, soprattutto, quando chiedono di vedere attuato un articolo scritto, approvato e inserito in Costituzione oramai quasi vent'anni or sono ?

5. Di «slogan» propagandistici, alla luce della concreta proposta della Regione Veneto

In più, abbandonando i numeri, perché si insiste con il recitare «slogan» su un (solo preteso, ma dato chissà mai perché per assunto) «egoismo del più forte» e non ci si misura con un testo che pure esiste ed è disponibile per la lettura e l'eventuale citazione da parte di chiunque?

Mi riferisco, qui, oggi, all'**ultima versione del progetto di legge statale di iniziativa della Regione Veneto** consegnato all'on. Boccia, neo Ministro per gli Affari regionali e le autonomie del Governo Conte II, lo scorso 16 settembre, cioè meno di un mese fa.

L'art. 1, comma 1, del progetto fa un testuale riferimento e rinvio al:

--- «rispetto dei principi posti dagli artt. 3, 5, 81, 117, 118, 119, 120 della Costituzione»;

--- ad un'attuazione dell'art. 116 che dovrà avvenire «nel contesto di unità ed indivisibilità della Repubblica»,

--- «nonché nel rispetto dei principi di solidarietà, perequazione e coesione sociale, tenuto altresì conto di quanto previsto dalla l. 5 maggio 2009, n. 42» che è quella che contiene la «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione». (Nove i decreti legislativi emanati nel corso della XVI legislatura: 29.4.2008 - 14.3.2013).

Il comma 2, sempre dell'art. 2, menziona espressamente:

--- il «rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»;

--- quello «dei principi generali dell'ordinamento giuridico»;

--- quello – lo si noti bene, visto quanto ricordato prima – «delle competenze legislative statali di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, anche relative a materie trasversali»;

--- nonché il rispetto «del principio di leale collaborazione, posto a fondamento delle relazioni tra istituzioni che, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, compongono la Repubblica».

Infine, il comma 3, ancora dell'articolo di apertura fa riferimento, sempre esplicito, a:

--- «disposizioni di attuazione della legge di approvazione della presente Intesa [che dovranno assicurare] il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione».

6. Di preoccupazioni ... inutili, quando non pretestuose

Non mi sembra manchi nulla per tranquillizzare chiunque ... o, meglio, chiunque dimentichi che comunque la legge rinforzata va approvata dal Parlamento nazionale, a meno che non si intenda fare finta che l'art. 116, comma 3, non esista o che non contenga ciò che contiene, come fa chi pretende un'autonomia «uniforme, non differenziata su base regionale».

E perché parlare, anche assai di recente, del pericolo rappresentato da una legge «destinata ad avere effetti permanenti», a fronte del dettato dell'art. 9 della legge d'approvazione dell'Intesa proposta dal Veneto, ove testualmente si prevede che, al «... fine di verificare lo stato di attuazione della presente Intesa e l'eventuale necessità di adeguamento, lo Stato e la Regione, su richiesta di una

delle due parti, effettuano, per il tramite della Commissione paritetica, un monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite nonché verifiche su specifici aspetti o settori di attività».

E poi, il fatto che, almeno in linea tendenziale, e salvo realtà di eccezione presenti al Centro e al Sud Italia, alcuni servizi (sanitari, scolastici, universitari ecc) o talune opportunità (come quella di trovare lavoro) siano di *standard* o di quantità più elevati al Nord, è una invenzione o una realtà? Tanto per semplificare e per capirci meglio, il fenomeno della c.d. «*emigrazione sanitaria*» dal Sud al Nord esiste o non esiste ? E, se esiste, perché esiste ?

Ora, posto che esiste, si pensa intelligente fermare l'aspirazione a un ulteriore margine di miglioramento per quelle Regioni che pensano di poterne avere uno, con l'argomento capzioso che ciò non farebbe che aumentare il divario, per cui è bene che il Nord stia immobile, o favorire il processo con l'argomento, virtuoso, che solo agevolando il miglioramento di una parte si può confidare in un effetto traino dell'altra ?

Una battuta, infine, sulle polemiche suscitate dalla previsione di una **norma finanziaria** del siffatto tenore.

Semplifico di molto, ma il meccanismo proposto dal Veneto è il seguente:

--- si inizia seguendo il criterio della «*spesa storica*» sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate nel momento del trasferimento / assegnazione. Con il che è assai difficile ipotizzare venga speso un euro in più di quello che viene speso, oggi, dallo Stato in e per la Regione. La differenza ? È la Regione che spende, assumendosi piena responsabilità su come e quanto spendere;

--- si prosegue, poi, con il tentativo di superare il criterio della spesa storica, facendo leva sui cc.dd. «*fabbisogni standard*»; il che non è affatto *eversivo*, come sostiene chi non sa, ma frutto dell'applicazione di quanto già previsto da una vigente legge dello Stato, la già cit. n. 42/2009, di cui si invita a considerare, in particolare, l'art. 2, co. 2, lettere f) e m 1), ov'è definito quale «... *fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica* »;

--- se, entro un anno dall'entrata in vigore della legge di approvazione dell'Intesa e sempre fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni, non saranno stati determinati i «*fabbisogni standard*», e decorsi tre anni dall'approvazione della legge senza che siano stati approvati e in concreto applicati «*fabbisogni standard*», l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente Intesa non potrà essere inferiore al valore medio nazionale (si badi: nazionale !) *pro-capite* della spesa statale per l'esercizio delle stesse, a parte andando considerato il settore sanitario che già funziona con un meccanismo a sé stante.

Ebbene: cosa c'è che non va in tutto ciò ? Cos'è che crea tanto spavento e scompiglio ?

«È vero, negli anni successivi le risorse riconosciute alle regioni potrebbero aumentare perché la Costituzione permette alle regioni di finanziarsi solo grazie alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, che quindi consentirebbero di usufruire di maggiori entrate qualora il gettito dei tributi erariali riferibile al territorio aumenti. È vero anche però che se il gettito diminuisce le regioni avranno meno risorse con cui finanziare le spese che si sono addossate e, soprattutto, è vero che, se

aumenta il Pil ed il gettito, anche lo Stato “comparteciperà” ad esso e potrebbe così disporre di maggiori entrate, eventualmente utilizzabili per effettuare “redistribuzioni” a beneficio del mezzogiorno, grazie ai benefici effetti sul Pil regionale del riconoscimento di funzioni e poteri che consentano alle regioni di influire concretamente sui percorsi di crescita dei territori» [Stevanato - Giovanardi].

Ma, soprattutto, cosa c'è da capire, se si ragiona partendo da un dato che già c'è, che è a disposizione di tutti e che caratterizza l'attuale stato dell'arte, solo che lo si voglia leggere con un po' di onestà intellettuale?

7. Conclusioni: artt. 116, co. 3 Cost., e 118, co. 1, Cost.: due facce, ma, in fondo, una sola medaglia

Insomma, e per chiudere, l'art. 116 Cost., siccome «costruito» nel 2001, nell'ambito della complessiva riforma del Titolo V, a me appare come l'altra faccia della medaglia del c.d. «principio di sussidiarietà verticale» di cui al 118, comma 1, Cost.

Così come in questo, si stabilisce che le «funzioni amministrative sono [... sì ...] attribuite ai Comuni [... a meno che ...] che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza», seguendo la logica per cui ciò che non riesce possibile fare al meglio ai Comuni DEVE passare, via via a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, in quello, cioè nel 116 co.3, Cost., si scrive che ciò che riesce “male”, o in modo “insoddisfacente”, o “inefficace”, o “troppo costoso” allo Stato, PUO' essere assunto, su istanza, da quelle Regioni che si sentano in grado di fare ... meglio, assumendosene tutte le responsabilità.

Bibliografia

Balboni E., Per scongiurare la ‘secessione dei ricchi’ basterebbe la buona amministrazione, in *forumcostituzionale.it*, 2019;

Belletti M., I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile, in *Istituzioni del federalismo*, nn. 3-4, 2003;

Caramaschi O., Il referendum per l'autonomia di Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivo, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019;

Caravita B., Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato, in *Federalismi.it*, n. 13, 2019;

Carli M., Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017;

Chiara G., Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 luglio 2019;

Cortese F., La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione, in *Le Regioni*, n.4, 2017;

Dickmann R., *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2019;

Falcon G., *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017;

Gallo F., *L’incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2018;

Giangaspero P., *Ancora sul processo di differenziazione dell’autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell’art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, n. 2, 2018;

Giroto D., *L’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell’art.116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019 (con ampia, esaustiva e aggiornata bibliografia, pp. 185 - 198);

Felice E., *L’autonomia contro il sud unisce destra e sinistra*, in *L'Espresso*, 28 luglio 2019;

Luciani M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117 comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002;

Mangiameli S., *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017;

Mazzarolli L.A., *Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di «autonomia» che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2017 (13 settembre 2017);

Mazzarolli L.A., *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla 'bozza di legge-quadro' in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2019 (27 novembre 2019);

Mone D., *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell’art.116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *rivistaaic.it*, n. 1, 2019;

Morrone A., *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007;

Napolitano A., *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2018;

Nicotra I., *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *dirittiregionali.it*, n. 1, 2019;

Patroni Griffi A., *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, giugno 2019;

Poggi A., *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2019;

Russello A., *Cottarelli apre all’autonomia uniforme. «Ma la vera emergenza è la burocrazia»*, in *Il Corriere di Verona*, 28 luglio 2019;

Stevanato D. e Giovanardi A., *Opposizione all’autonomia differenziata, quando arrivano i veri argomenti? Stiamo sempre aspettando*, in *noisefromamerika.org* (9.8.2019);

Tubertini C., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell’art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2018;

Vandelli L., *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019;

Viesti G., *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2018.

REGIONALISMO DIFFERENZIATO E GARANZIA DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI: IL CASO PARADIGMATICO DELLA TUTELA DEL DIRITTO ALLA SALUTE

Anna Papa*

1. La sfida del regionalismo: differenziare i territori senza discriminare le persone

Coniugare la differenziazione, che è alla base dell'attuale fase progettuale del regionalismo italiano, con la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (cd. Leps) viene considerata oggi una delle sfide principali dell'attuazione dell'art. 116, 3 comma della Costituzione. La domanda preliminare che viene posta è, infatti, se il trasferimento, ex art. 116, 3 comma, delle funzioni (essendo assolutamente improprio parlare di trasferimento di intere materie) *debba* ma soprattutto *possa* essere considerato neutrale rispetto alla tutela dei diritti, in particolar modo di quelli sociali, o se, al contrario, occorra preventivamente valutare se esso sia suscettibile di produrre, anche solo in alcune parti del Paese, un peggioramento, se non addirittura una limitazione, dell'accesso alle prestazioni che costituiscono la garanzia dei diritti stessi. A questo timore si potrebbe dare risposta, a prima lettura, sottolineando che spetta allo Stato definire i Leps (art. 117, 2 comma, lettera m, della Costituzione) e che quindi questi ultimi non possono che essere ugualmente garantiti su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, poiché spetta alle Regioni organizzare ed erogare le relative prestazioni (come previsto espressamente sia in materia sanitaria, sulla quale ci si soffermerà infra, sia ad esempio in materia di prestazioni sociali, come previsto dalla l. 328/00, art. 22, comma 4) appare evidente che il rispetto del dettato costituzionale è condizionato non solo dalla capacità (in termini di efficienza ed efficacia) della singola regione di erogare tali servizi ma anche, anzi soprattutto, dalla garanzia del pari accesso ad essi su tutto il territorio nazionale per quei cittadini (latamente intesi) che desiderano curarsi, studiare o altro in una regione diversa da quella di residenza. Occorre quindi distinguere i due piani: da un lato vi è l'esigenza che le regioni adottino un livello organizzativo che tenga conto delle esigenze delle loro diverse aree territoriali; dall'altro, è indispensabile garantire che la declinazione territoriale della disposizione costituzionale sui Leps, scritta per assicurare un'uniformità quantitativa e qualitativa delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, non generi ulteriori disuguaglianze (invece di ridurle).

2. Differenziazione e principio di uguaglianza

Come è noto, la riforma costituzionale del 2001, pur con tutte le criticità emerse sin da subito, ha rappresentato, per molti aspetti, la risposta all'esigenza, da più parti espressa, di superamento del principio di uniformità che aveva caratterizzato sino a quel momento le regioni ordinarie, seppure nel rispetto e nel bilanciamento con altri principi costituzionalmente garantiti. Tra questi il principio di unità e indivisibilità della Repubblica e, per la parte che qui rileva, il principio di uguaglianza, soprattutto nella sua declinazione sostanziale in cui richiede alla Repubblica la

* Professore Ordinario di Diritto Pubblico - Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

rimozione degli ostacoli di “ordine economico e sociale” che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. Ecco allora che se da un lato appare condivisibile la considerazione che la differenziazione è necessaria per evitare che si affermi la prospettiva di un egualitarismo dei territori che non consenta politiche in grado di dare risposte alle specificità territoriali; dall’altro non può che rimanere prioritaria l’esigenza, costituzionalmente sancita, che dalla differenziazione territoriale non discenda il rischio di una differenziazione dei singoli individui.

La prevalenza di questo secondo obiettivo appare chiaro proprio dalla già ricordata attribuzione allo Stato della determinazione dei Leps, considerato il loro ruolo di garanzia dei diritti sociali, e dalla previsione, che pure appare importante sottolineare, contenuta nell’art. 120 Cost., della possibilità che lo Stato si sostituisca alla Regione ogniqualvolta lo richiedano “la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”. Peraltro, anche la Corte costituzionale, dopo aver rimarcato il carattere trasversale dei “livelli essenziali delle prestazioni”, ha precisato in diverse sentenze che “non si tratta di una ‘materia’ in senso stretto ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie” e ha rilevato che, con riguardo alle competenze regionali conseguentemente investite, “il legislatore stesso (statale) deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle” (*ex multis*, sentenza n. 282/2004).

3. La complessa definizione del livello essenziale di un diritto sociale

La definizione dei livelli delle prestazioni richiede preliminarmente che si riempia di contenuto l’aggettivazione che li caratterizza, ossia la loro “essenzialità”. Al riguardo sono state proposte, non solo dalla dottrina, diverse accezioni. La prima considera soddisfatto il requisito costituzionale in presenza della definizione di un livello *minimo*, pari al nucleo essenziale del diritto stesso, al di sotto del quale non è possibile andare. Tale nozione sottopone fortemente l’erogazione delle prestazioni alla disponibilità di risorse finanziarie, che vengono presupposte, nella misura in cui si limita a rendere obbligatoria la somministrazione del solo “minimo vitale” della tutela del diritto, senza la quale quest’ultimo non potrebbe dirsi garantito. Questa impostazione era ad esempio presente nel D. Lgs. 502/1992 in materia sanitaria ritenuto, sin da subito e in modo pressoché concorde, insufficiente a garantire la tutela di questo diritto fondamentale.

Maggiormente soddisfacente appare la seconda definizione di “livello essenziale”, secondo cui esso si sostanzia in quell’insieme di prestazioni necessarie per soddisfare un determinato e specifico bisogno sociale, partendo dalle esigenze individuali e non dalle esigenze di bilancio. Come sottolineato in documento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, pubblicato nel febbraio 2004 con il titolo *Livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell’assistenza*, “il nucleo essenziale del diritto ed il livello essenziale delle prestazioni non sono sinonimi, nonostante la concomitanza dell’aggettivo; in particolare nel settore dei diritti sociali il nucleo essenziale può

essere considerato sinonimo di quel livello di prestazioni al di sotto del quale viene meno la garanzia costituzionale e che pertanto risulta essere un livello irrinunciabile [...]; di conseguenza il livello essenziale risulta essere qualcosa in più rispetto al livello minimo del diritto”. Tale affermazione non consente di affermare, come pure un certo orientamento dottrinale vorrebbe, che il livello essenziale rappresenti il risultato della sommatoria delle esigenze individualmente intese. In questo caso la determinazione del livello essenziale finirebbe infatti con il coincidere con l’insieme delle prestazioni potenzialmente erogabili. Essa però consente, fermo restando il momento pubblicistico della sua fissazione, di invertirne il presupposto che non è più rappresentato dalla disponibilità delle risorse bensì dai bisogni da soddisfare.

A distanza di quasi venti anni dall’approvazione della riforma costituzionale del 2001, lo Stato, come è noto, non ha ancora provveduto alla determinazione legislativa dei livelli essenziali delle prestazioni a tutela dei diritti civili e sociali, con la sola eccezione del diritto alla salute, sul quale ci si soffermerà infra. Questa inerzia ha portato molte regioni ad elaborare alcuni propri parametri di intervento che, pur apprezzabili nel loro intento di colmare una lacuna sostanziale nella tutela dei diritti sociali, hanno tuttavia contribuito a svuotare di contenuto l’intento egualitario del testo costituzionale.

4. La tutela della salute tra determinazione dei LEA e regionalizzazione del sistema sanitario

Il diritto alla salute rappresenta, come è noto, una situazione giuridica soggettiva non solo riconosciuta e tutelata dalla Carta costituzionale ma anche l’unica che quest’ultima qualifichi espressamente come “fondamentale”. La *ratio* di tale scelta può indubbiamente rinvenirsi nella volontà dei Costituenti di dare estrinsecazione alla naturale correlazione che intercorre tra la salute e il bene della vita, essendo la prima necessaria a garantire la seconda; ma non può disconoscersi come abbia influito, sulla formulazione finale dell’art. 32 Cost., anche l’idea democratica secondo la quale il benessere di ogni individuo rappresenta la misura di quello dell’intero corpo sociale di appartenenza. In questa ottica, quindi, la tutela del diritto fondamentale alla salute si delinea come finalizzata non solo a tutelare il benessere del singolo ma anche a misurare quello di tutta la società. La tutela della salute è, infatti, in primo luogo un diritto al quale va garantita l’uguaglianza formale e quindi l’assenza di discriminazioni non giustificate nell’accesso alle prestazioni, con la conseguenza che l’accesso alle cure va garantito senza distinzioni di genere, etnia, religione, opinioni politiche, condizioni economiche e sociali. Differenziazioni sono sovente necessarie ma esse non possono e non debbono mai trasformarsi in discriminazioni che non trovino giustificazione in una esigenza di carattere generale. Al tempo stesso, il diritto alla salute è un diritto del quale si è chiamati a garantire l’uguaglianza sostanziale nell’accesso alle prestazioni sanitarie e non a caso la Costituzione ne colloca la disposizione di riferimento nel titolo dedicato ai rapporti etico-sociali.

Il risultato complessivo è una nozione di salute, quale quella emergente dal testo dell’art. 32 Cost., quanto mai prismatica, articolata in ben quattro situazioni giuridiche soggettive (un diritto di libertà individuale, un interesse della collettività e due diversi diritti sociali) alle quali i legislatori di

riferimento (statale e regionali) e le strutture sanitarie pubbliche e private presenti nel Paese sono chiamate a dare tutela.

Prima dell'entrata in vigore della Costituzione, l'Italia presentava già una organizzazione pubblica deputata a garantire una seppur minima assistenza medica e quindi la prima applicazione dell'art. 32 Cost. si è basata su questa intelaiatura; poi, nel 1972, si è avuto il trasferimento delle competenze amministrative in materia alle Regioni e nel 1978 è stato istituito il Servizio sanitario nazionale (operativo dal 1 luglio 1980), considerato al momento della sua istituzione come un modello innovativo di tutela della salute e che ancora resta tale sotto molteplici aspetti.

Nella sua formulazione originaria esso mirava, almeno nelle intenzioni, a contemperare due diverse esigenze: da un lato la garanzia di una omogenea erogazione di servizi su tutto il territorio nazionale, dall'altra una presenza capillare (per lo più comunale) di strutture su tutto il territorio, basate su un modello univoco e chiamate a garantire il perseguimento dei medesimi obiettivi: universalità della tutela sanitaria; unicità del soggetto istituzionale referente; uguaglianza dei destinatari delle prestazioni; globalità e socialità delle prestazioni stesse, dal momento che agli interventi di cura venivano affiancati anche quelli di prevenzione e controllo.

Vi era inoltre, anzi soprattutto, nel progetto costitutivo del servizio sanitario nazionale un elemento ideale fondamentale: l'idea di una tutela della salute universale, senza differenziazioni, funzionale alla ricerca di uno stato di benessere e di cura privo di barriere. Il rapido, anzi immediato, cambiamento degli elementi politici di contesto ha reso l'implementazione di quella legge un terreno di sperimentazione ma anche di "speculazione": si registra, infatti, la riproduzione e moltiplicazione dei centri di autonomia di spesa, unitamente all'indisponibilità, almeno sino agli inizi degli anni Novanta, di strumenti affidabili di calcolo della spesa globale, oltre che di quella per centri di costo. Elementi questi che, pur senza intaccare l'idea di fondo di una sanità generale e generalizzata, porteranno alla sua definizione di "libro dei sogni, per giunta indeterminato e confuso, che il Paese non avrebbe potuto sostenere" e all'approvazione di ben quattro "riforme della riforma" – come sono state definite – che hanno tentato di razionalizzare il sistema, in modo peraltro non sempre lineare, a partire dal 1992 e fino al 2012 (d.lgs. 502/1992; d.lgs. 517/1993; d.lgs. 229/1999; d.-l. 15/2012, conv. nella l. 189/2012). Questi interventi normativi hanno tentato, infatti, di conciliare interessi ed esigenze diverse: la garanzia di livelli dapprima minimi e poi essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale; il decentramento organizzativo, al fine di poter rispondere in modo ottimale alle esigenze del territorio; la riduzione dei trasferimenti statali, sia per esigenze di bilancio sia al fine di determinare una responsabilizzazione dei decisori politici locali, ai quali è stato affidato il compito di nominare i vertici della sanità regionale. Ciò ha portato alla definizione di un sistema multilivello, nel quale Stato e regioni condividono le responsabilità e le politiche in materia, ciascuno nel proprio ambito ma, almeno nelle intenzioni del legislatore, in modo sinergico, sul versante legislativo e del finanziamento. Il decentramento organizzativo, seppure in presenza di livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati su tutto il territorio nazionale, ha tuttavia evidenziato, ed in parte prodotto, una talvolta sensibile differenziazione nella tutela della salute nei diversi territori, con il determinarsi di una mobilità interna, a carico del sistema regionale di partenza del paziente, che non agevola la riduzione di queste disuguaglianze. Inoltre, l'innesto del nuovo modello organizzativo sul precedente, che era stato in grado di generare significativi deficit di bilancio a

livello locale, ha costretto molte regioni ad adottare piani di rientro per ripianare il disavanzo con la previsione di ticket, talvolta superiori allo stesso costo della prestazione in strutture private o convenzionate, e con tagli all'erogazione dei servizi, nella forma di soppressione o accorpamento di strutture o di non universalità delle prestazioni offerte dalla sanità pubblica, con conseguente allungamento delle liste di attesa.

Tutti questi elementi, e la rilevante differenziazione territoriale (non solo Nord-Sud) che ne è derivata, hanno prodotto un ampio dibattito, in diversi ambiti, sulla reale capacità, almeno in questa strutturazione, del decentramento sanitario di garantire la necessaria applicazione alla tutela della salute dei principi di solidarietà e uguaglianza. Proprio l'accentuazione del decentramento ha in effetti fatto emergere ancora più nettamente rispetto al passato la stretta correlazione esistente tra diritto alla salute e costo della sua tutela. Infatti, sebbene sia assolutamente condivisibile l'affermazione che “tutti i diritti hanno un costo”, lo è altrettanto la considerazione che i diritti sociali non sono tali senza l'erogazione di prestazioni pubbliche, che rappresentano quindi un elemento ad essi connesso. E ciò è ancora più evidente nel caso del diritto alla salute dal momento che l'esonero totale o parziale dal pagamento delle prestazioni assurge a elemento coesistente della tutela, sul versante sia della cura sia della prevenzione, dal momento che difficilmente un individuo può anche solo teorizzare di essere in grado di far fronte ad una severa patologia con le proprie risorse personali.

5. La tutela della salute nelle bozze di regionalismo differenziato

La stagione del regionalismo differenziato, attualmente in corso, è stata ed è alla base di numerosi e attenti contributi di dottrina che ne hanno analizzato le criticità sul piano procedurale e contenutistico. In questa sede si concentrerà l'attenzione sul contenuto, in tema di competenze in materia di salute, delle bozze di intesa presentate da Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, che stanno rappresentando il punto di riferimento non solo per le altre regioni che stanno intraprendendo la propria fase progettuale di differenziazione, ma anche per il dibattito politico e scientifico sul tema. Come è noto, tali bozze hanno subito negli ultimi diciotto mesi significative modifiche che hanno riguardato anche le competenze in materia di tutela della salute.

Allo stato attuale può sottolinearsi come, per la parte che qui rileva, possa intravedersi negli attuali articolati una tendenza alla omogeneizzazione, conseguente all'intervento ministeriale, che ha espunto dagli stessi alcuni aspetti sui quali la dottrina si era particolarmente soffermata, evidenziandone le criticità. Le funzioni richieste, oggi presenti nelle bozze delle tre citate regioni si concentrano essenzialmente sul reclutamento e sulla formazione del personale (anche degli specializzandi, aspetto sul quale le Università hanno manifestato la propria contrarietà e che si pone in contrasto con gli sforzi di trasparenza e parità di *chance* posti in essere con la selezione nazionale degli accessi alla specializzazione medica) sulla contrattualistica integrativa; sull'organizzazione dei servizi sanitari. Permangono tuttavia due punti, comuni alle diverse bozze (l'ultima, quella del Veneto, di settembre 2019) sulle quali appare importante un ulteriore approfondimento: l'istituzione di fondi sanitari integrativi; la tutela della mobilità interregionale. Sul primo punto: tutte le bozze, in modo identico, prevedono l'istituzione di fondi sanitari regionali, “con un'equa contribuzione da parte degli assistiti” e finalizzati ad “ottimizzare

l'efficienza in termini di garanzia di accesso alle cure per gli iscritti e in termini di effettiva integrazione delle prestazioni previste dai livelli essenziali di assistenza". Come sottolineato in sede di commento da un autorevole studioso di questo tema, l'attivazione di tali fondi, soprattutto se correlata alla richiesta di una "autonomia totale in tema di compartecipazione alla spesa" rende concreto il rischio di una destrutturazione del sistema sanitario nazionale che, ad oggi, è già regionale nell'articolazione ma resta nazionale nei principi, quali "la tutela della salute fondato sull'universalità dei destinatari, la globalità della copertura assistenziale, l'equità di accesso sotto il profilo economico e territoriale, l'appropriatezza delle prestazioni e il finanziamento sulla base della fiscalità generale (progressiva, cioè equa)", che ha tra le sue finalità primarie "quella di promuovere l'avvicinamento tra situazioni regionali diverse, mirando a ridurre le disuguaglianze territoriali e le conseguenti disparità di trattamento personali, non a cristallizzarle". Questo aspetto si collega poi, in modo stringente, alla seconda criticità, relativa alla mobilità sanitaria interregionale, che rappresenta in Italia un dato in crescita, anche in considerazione del fatto che al momento vi sono ben nove regioni obbligate al rispetto di piani di rientro, con conseguenti riduzioni delle prestazioni erogate, e quattro regioni commissariate. Come si ricava dai diversi rapporti che analizzano questo fenomeno, tale flusso comprende non solo gli spostamenti derivanti dalla presenza sul territorio nazionale di centri di elevata specializzazione, verso i quali la mobilità può dirsi fisiologica, ma anche, ed è questo un aspetto particolarmente critico, quei trasferimenti che sono prodotti dalla scarsa accessibilità delle prestazioni nel proprio territorio di residenza per lunghezza delle liste di attesa o per la non soddisfacente qualità delle cure. Come può intuirsi, in questo caso la discriminazione è duplice perché a spostarsi saranno sostanzialmente coloro che potranno farlo sul piano economico e personale. Sul piano del finanziamento di tale mobilità, in sede di Conferenza Stato-regioni ed in particolare nel Patto per la salute, vengono, come è noto, individuate (mediante accordi) quelle prestazioni rientranti nei LEA (non tutte, quindi) per i quali è previsto il meccanismo della compensazione regionale (ossia gratuità o pagamento del ticket per il paziente). Per le altre è il paziente ad anticipare i costi e a chiedere successivamente il rimborso alla propria regione. Ora, in due delle attuali bozze (Lombardia e Veneto) si fa riferimento al rispetto degli accordi interregionali sulla mobilità, nella parte in cui si chiede la competenza a poter disciplinare la "compartecipazione alla spesa sanitaria, con facoltà di abolire la quota fissa, prevedendo misure per la copertura finanziaria a garanzia dell'equilibrio economico e finanziario complessivo del sistema sanitario". Non è tuttavia chiaro se la richiesta di attribuzione di questa competenza sia neutrale nel trattamento del paziente proveniente da altra regione oppure se la regolamentazione della contribuzione da parte di questi ultimi venga affidata proprio agli accordi, in deroga quindi al carattere nazionale della erogazione dei Lea. Peraltro, l'Emilia Romagna, aveva inserito nella propria bozza una disposizione, al momento non accettata dal Governo, nella quale si impegnava a "garantire una più equa accessibilità ai servizi sanitari da parte dei cittadini residenti...", ponendo le basi per una diversificazione tra "cittadini residenti" e pazienti provenienti da altra parte del Paese. Il che non appare privo di critica rilevanza dal momento che ci si riferisce a prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza per i quali, giova ricordarlo, la tutela è nazionale.

6. Una incerta situazione in divenire

È certamente condivisibile l'affermazione di chi ritiene di non doversi stupire se “in assenza di strumenti efficaci di governo collettivo di un bene comune complesso come la sanità, singoli soggetti pensino di fare da sé nei settori percepiti come più critici, anche indipendentemente dalle loro effettive capacità”. In questo non vi è un giudizio di valore sulla capacità o meno di singoli sistemi sanitari regionali di potenziare le proprie prestazioni, bensì l'esteriorizzazione del dubbio che questo possa avvenire senza accentuare differenziazioni – in *peius* – già esistenti che vanno al contrario ridotte, anzi auspicabilmente eliminate. È certamente peculiare immaginare che proprio mentre a livello europeo il Pilastro dei diritti sociali prova ad immaginare anche in materia di tutela della salute una prospettiva multilivello, in Italia si immagini, al contrario, di poter davvero realizzare venti autonomi sistemi sanitari, non pensati primariamente per interagire tra loro bensì per soddisfare le esigenze di un territorio ristretto: venti fondi sanitari regionali, venti modalità di compensazione, un numero esponenziale di accordi di mobilità. Il tutto sperimentato sul diritto alla salute che, riguardando il bene fondamentale della vita, si presenta *ex se* già caratterizzato dall'aspettativa di ciascun individuo dell'efficacia delle cure.

Occorre anche per questo riflettere sul fatto che l'equilibrio tra i territori, il benessere degli individui richiedono necessariamente un innalzamento diffuso della qualità della vita, che tenga conto delle differenziazioni ma che non rafforzi le diseguaglianze e, soprattutto, non trasformi la “residenza” in uno strumento per ostacolare la “mobilità”. Quest'ultima non può che rimanere un diritto nella piena disponibilità dell'individuo ma deve nel contempo rappresentare una sfida per un sistema sanitario che unitariamente inteso lavori per la diffusione su tutto il territorio nazionale di soddisfacenti ed elevati standard qualitativi, che crei una rete nazionale delle eccellenze e che ne favorisca la conoscenza e l'accesso. Che realizzi, come pure è stato sottolineato, economie di scala e non di scopo.

Bibliografia

Angelini F., *Autonomia differenziata e tutela della salute*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2019

Balboni E., *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003

Balduzzi R., *Quasi un editoriale. Dopo 40 anni, verso una destrutturazione del SSN*, in *Corti supreme e salute*, n. 3, 2018

Balduzzi R., Servetti D., *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019

Belletti M., *Le Regioni “figlie di un dio minore”. L'impossibilità per le Regioni sottoposte a piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, nn. 5-6, 2013

Bergo M., *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017

Bilancia P., *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2018

Buzzacchi C., *LEA, costi, fabbisogni e copertura finanziaria: le categorie di riferimento per la finanza regionale presente e in corso di differenziazione*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3, 2019

Catelani E., *La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2018

Di Carpegna Brivio E., *L'applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3, 2019

Iadecicco M.P., *Frontiere e confini del diritto alla salute*, in *Diritto e società*, n. 1, 2019

Luciani M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117 comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002

Papa A., *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2018

Staiano S., *Art. 5. Costituzione italiana*, Roma, 2017

LE IMPLICAZIONI DELL'ATTUAZIONE DELL'ART. 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE PER QUANTO RIGUARDA I RAPPORTI INTERNAZIONALI E CON L'UNIONE EUROPEA DELLE REGIONI LOMBARDIA, VENETO, EMILIA-ROMAGNA E PIEMONTE

Michele Vellano*

1. Premessa

Questo contributo è dedicato a prendere in considerazione e commentare le richieste di attribuzioni aggiuntive in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea delle tre Regioni che si trovano nello stadio più avanzato del procedimento di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, vale a dire la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna e di una che, pur essendosi aggiunta successivamente, si sta dimostrando particolarmente attiva, vale a dire il Piemonte.

Per completezza va, comunque, precisato che hanno dichiarato interesse a ulteriori forme di autonomia e avviato il relativo iter procedurale anche altre sei regioni: Campania, Liguria, Lazio, Marche, Toscana e Umbria.

Tenuto conto del contesto in cui la presente riflessione trova collocazione, si ometterà di prendere in considerazione i profili di inquadramento e di carattere generale che contraddistinguono l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione. Ci si atterrà, perciò, a riferimenti indispensabili per comprendere le peculiarità dell'argomento trattato e per il resto si fa, fin d'ora, espresso rinvio all'ampia produzione dottrinale in argomento².

I testi presi a riferimento con riferimento alle tre Regioni citate (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna) sono quelli già oggetto di un dialogo con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e successivamente confluiti nelle rispettive intese provvisorie, varate il 15 maggio del 2019, nonché, in relazione alla Regione Piemonte, il testo ancora in elaborazione da parte della Giunta e del Consiglio della stessa Regione. Si tratta, evidentemente, di testi che sono alla base di un negoziato e, dunque, per definizione non definitivi, ma che, per quanto riguarda le materie qui di interesse, difficilmente subiranno in futuro variazioni apprezzabili.

Prima di entrare nel merito della questione, può valere la pena richiamare, molto brevemente, lo stato dell'arte per quanto riguarda, in generale, il ruolo delle Regioni rispetto ai rapporti internazionali e all'Unione europea.

Va detto in premessa che le caratteristiche morfologiche del territorio e le specificità dell'economia, in cui rivestono importanza tanto l'industria, quanto i servizi e l'agricoltura, di tutte

* Professore Ordinario di Diritto dell'Unione europea – Università degli Studi di Torino.

² Sia sufficiente qui fare rinvio ai recenti contributi di F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in *federalismi.it*, 6/2019 e M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 6/2019.

e quattro le Regioni considerate potrebbero essere quelle di uno Stato europeo. Si consideri che la Regione Piemonte (4,3 milioni di abitanti) ha una popolazione equivalente a quella della Repubblica d'Irlanda e superiore a quella di ben otto (su ventotto) Stati membri dell'Unione europea³. Lo stesso discorso potrebbe essere fatto per l'Emilia-Romagna (4,4 milioni di abitanti) e per il Veneto (4,9 milioni di abitanti) e, a maggior ragione, per la Lombardia, con ben 10 milioni di abitanti. La Lombardia da sola ha addirittura una popolazione superiore a ben sedici Stati, su ventotto, dell'Unione europea.

Il tema in esame riveste, dunque, una considerevole rilevanza, se non altro per le ricadute economiche che l'eventuale potenziamento delle capacità delle Regioni potrebbe generare nei rapporti con enti omologhi di Stati terzi o, immediatamente, con questi ultimi e, più in generale, con l'Unione europea.

Per quanto riguarda il primo ambito, è ampiamente noto, che a seguito della modifica del titolo V della Costituzione (in particolare, dell'art. 117 della Costituzione), tramite la legge costituzionale 18.10.2001 n. 3, «*Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato*». I casi e le forme sono poi stati disciplinati dalla L. 5.6.2003, n. 131 che, all'art. 6, ha previsto il preventivo conferimento di pieni poteri alla Regione da parte del Governo per quanto riguarda gli accordi con altri Stati sul modello di una tipica rappresentanza per conto dello Stato.

C'è, in realtà, da domandarsi se, più in particolare, le iniziative regionali dirette a collaborare con analoghi enti stranieri siano effettivamente da considerare come iniziative dirette a concludere veri e propri accordi retti dal diritto internazionale. La risposta ci sembra negativa, prestando adesione alle considerazioni svolte in proposito da Benedetto Conforti⁴. In realtà, si tratta d'intese che diventano il mero presupposto per l'adozione di atti legislativi o amministrativi da parte della Regione interessata che devono sottostare al vincolo delle competenze regionali, ivi comprese le norme sulle funzioni statali di coordinamento. Più nello specifico, gli accordi tra Regioni che traggono presupposto da accordi internazionali classici, come la Convenzione di Madrid del 1980, sono da considerare come fonti di terzo grado. Per quanto riguarda le intese con enti omologhi di Stati terzi «*dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale*», è sufficiente per la Regione procedere a una comunicazione prima della firma alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero degli Affari esteri e a eventuali Ministeri interessati *ratione materiae*. Tali intese non possono prevedere oneri economici che gravino sulle finanze dello Stato e, evidentemente, interferire con la politica estera dello stesso (a mero titolo di esempio, in questo momento le Regioni italiane dovrebbero astenersi da stipulare eventuali intese con enti territoriali omologhi di Stati, come la Libia o la Siria, nei confronti dei quali esistono con l'Italia relazioni particolarmente delicate e complesse).

³ Gli otto Stati, in ordine decrescente di popolazione sono: Croazia, Lituania, Lettonia, Slovenia, Estonia, Cipro, Lussemburgo e Malta. Si consideri, del resto, che alcuni micro Stati europei, come il Principato d'Andorra (468 km² e 85.000 abitanti), il Principato del Liechtenstein (160 km² e 36.000 abitanti), la Repubblica di San Marino (62 km² e 31.000 abitanti) o il Principato di Monaco (2 km² e 35.000 abitanti) hanno dimensioni e popolazioni nettamente inferiori a quelle delle quattro Regioni qui considerate e, nondimeno, sono dotati di soggettività internazionale e intrattengono intense e regolari relazioni internazionali.

⁴ B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2014, X ed., p. 90.

Per quanto riguarda il secondo ambito, quello dei rapporti tra le Regioni e il diritto dell'Unione europea, è, parimenti, ampiamente noto che la modifica del titolo V, art. 117 della Costituzione, ha cambiato la situazione precedente, prevedendo, tra l'altro, che *«le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza (...) provvedono all'attuazione e esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalle leggi dello Stato che disciplinano le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»*. La legge dello Stato che se ne occupa è, come noto, la legge 24.12.2012, n. 234 (di seguito legge 234/2012). Una legge molto organica che disciplina, in maniera dettagliata (si veda, in particolare, il capo IV e il capo VI), tutti gli aspetti che possano venire in rilievo e a cui qui si rimanda, non essendo questa la sede per anche solo riassumerne il contenuto.

2. I casi della Lombardia, del Veneto e dell'Emilia-Romagna.

Fatta questa breve premessa di carattere introduttivo, possiamo dedicarci a esaminare, per quanto qui di interesse, i testi delle intese provvisorie delle tre Regioni citate (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna).

La prima impressione, di carattere generale, che si ricava dalla lettura sinottica degli articoli contenuti nelle intese, e tutti intitolati "Rapporti internazionali e con l'Unione europea", è la sovrapposibilità quasi letterale dei loro contenuti, con poche variazioni. Ciò lascia intuire un coordinamento tra le tre Regioni o, in alternativa, uno spirito emulativo molto pronunciato, almeno per quanto riguarda questa materia. Come vedremo, ne seguono conseguenze talvolta sorprendenti. Si pensi, a titolo di esempio, alla circostanza che tutti e tre i testi menzionano la richiesta di maggiori poteri per quanto riguarda la *«stipula di intese della Regione con enti confinanti di Stati esteri»*, richiesta che se per la Lombardia può avere una giustificazione geografica, per il Veneto e, soprattutto, per l'Emilia-Romagna appare sostanzialmente fuori luogo⁵.

Esaminiamo prima i rapporti internazionali e poi con l'Unione europea.

A) Relativamente ai rapporti internazionali:

In tutte e tre le intese viene fatto riferimento alla *«stipula di intese della regione con enti territoriali confinanti di stati esteri, in attuazione della Convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, adottata a Madrid il 21 maggio 1980, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 19 novembre 1984, n. 948»*. Si tratta di una facoltà già riconosciuta dal nostro ordinamento. Molto poco utilizzata dalle Regioni italiane (comprese quelle in esame). Al di là delle considerazioni di natura strettamente geografica⁶, ci sembra tale richiamo superfluo perché nulla aggiunta alla situazione attuale. Sarebbe più utile per le Regioni sollecitare lo Stato a recepire i tre Protocolli alla Convenzione di Madrid (uno firmato, gli altri nemmeno sottoscritti) che disciplinano istituti giuridici potenzialmente utili a realizzare la cooperazione transfrontaliera come, ad esempio, il Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera, oggi, comunque, sostanzialmente

⁵ Banché Veneto e Emilia-Romagna potrebbero fare valere i rispettivi confini marittimi.

⁶ La Lombardia è l'unica delle tre regioni ad avere un confine terrestre significativo, il Veneto lo ha per un tratto molto modesto, mentre l'Emilia-Romagna ne è totalmente sprovvista. Come già notato, Veneto e Emilia-Romagna potrebbero, però, fare valere i rispettivi confini marittimi.

superato da analogo istituto giuridico previsto dal diritto dell'Unione europea, ossia il Gruppo europeo di cooperazione territoriale, noto attraverso l'acronimo GECT.

Per quanto riguarda, in modo specifico, il Veneto e l'Emilia-Romagna, non invece la Lombardia, è formulata la richiesta dell'attribuzione di competenze legislative in materia di rapporti della Regione con gli uffici di organizzazioni internazionali (aventi sede nel Veneto/Emilia-Romagna) al fine dello sviluppo e del consolidamento di progetti e programmi di rilevanza promossi dalle università e dalle imprese locali. Si tratta di una richiesta piuttosto curiosa. Sfugge, infatti, a quali organizzazioni internazionali (intergovernative), con uffici in tali Regioni, si intenda fare riferimento. Appare poi evidente come i rapporti, limitatamente agli aspetti prospettati (sviluppo e consolidamento di progetti e programmi), siano nella disponibilità delle università e delle imprese private, piuttosto che della Regione, così da rendere sostanzialmente superflue particolari attribuzioni in proposito.

Discorso analogo può essere fatto con riferimento ad un'ulteriore richiesta di attribuzione, anche in questo caso solo da parte di Veneto e di Emilia-Romagna e non della Lombardia, in materia di rapporti della Regione con le comunità rispettivamente degli emiliani-romagnoli e veneti all'estero, «*al fine di promuovere e sostenere in campo economico e culturale*» eventuali iniziative. Il riferimento non può che rientrare nelle attività c.d. di “mero rilievo internazionale” che sono già nella disponibilità delle Regioni che le esercitano senza la necessità di particolari formalità salvo, come si è già accennato, una preventiva comunicazione al Governo.

Con riferimento al solo Veneto, vi è poi la richiesta di competenze legislative e amministrative per quanto riguarda «*iniziative della Regione di recupero e valorizzazione del patrimonio culturale di origine veneta nell'area adriatica-ionica e mediterranea*». Si tratta della richiesta forse più originale e, per certi versi, anche più interessante. Sembra lasciare intendere il riconoscimento di una competenza a compiere investimenti su beni culturalmente rilevanti o per iniziative immateriali in territori di altri Stati (quindi fuori dal territorio del Veneto). Questo tipo di richiesta potrebbe essere appropriata e soprattutto giustificata alla luce del peculiare sviluppo delle vicende storiche che hanno coinvolto, in particolare, Venezia. Una richiesta, comunque, non superflua perché, allo stato attuale, investimenti economici, magari significativi, per ristrutturazioni o manifestazioni fuori dal territorio del Veneto o, comunque, italiano potrebbero essere considerati fuori dalla competenza della Regione e, quindi, le relative spese valutate dalla Corte dei Conti come non giustificate.

B) Relativamente ai rapporti con l'Unione europea:

In tutti e tre i testi viene fatto riferimento ad attribuzioni che, in realtà, già esistono sulla base dei testi normativi in precedenza richiamati e, in particolare, della legge 234/2012.

Nel caso della Lombardia:

1. L'acquisizione degli atti delle istituzioni dell'Unione europea e nazionali strategici, nonché il coinvolgimento nella predisposizione dei documenti di programmazione nazionale;
2. Il coinvolgimento attivo della Regione nell'ambito della cooperazione territoriale europea, con particolare riferimento alle strategie macroregionali e ai programmi transnazionali che la vedono direttamente interessata;

3. Il coinvolgimento della Regione Lombardia nelle procedure di contenzioso e precontenzioso con l'Unione europea che la riguardano direttamente;
4. Il potenziamento del coinvolgimento della Regione con la Commissione europea in materia di aiuti di Stato.

Nel caso del Veneto:

1. L'attivazione di forme di consultazione specifica della Regione, in particolare nelle materie di autonomia differenziata;
2. Il coinvolgimento della Regione Veneto nelle procedure di contenzioso e precontenzioso con l'Unione europea che la riguardano direttamente.

Nel caso della Emilia-Romagna:

1. L'attivazione di forme di consultazione specifica della Regione, in particolare nelle materie oggetto di autonomia differenziata;
2. L'ampliamento dell'attuale dotazione organica anche mediante la costituzione di appositi Nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea;
3. Il coinvolgimento della Regione Emilia-Romagna nelle procedure di contenzioso e precontenzioso con l'Unione europea che la riguardino direttamente.

Le richieste avanzate dalle tre Regioni non hanno un contenuto problematico, tanto è vero che non risulta che ci siano state sul punto obiezioni da parte del Governo, soprattutto perché riguardano azioni che sono già possibili sulla base del quadro normativo vigente.

Si pensi, ad esempio, al tema del coinvolgimento nel contenzioso con l'Unione europea. Il coinvolgimento delle Regioni, indispensabile perché altrimenti il Governo non saprebbe cosa rispondere alla Commissione europea nella fase del precontenzioso e non saprebbe come difendersi in quella (eventuale) davanti alla Corte di Giustizia, e già ora disciplinato dall'art. 5, secondo comma della legge 131/2003, fino al punto di prevedere che il Governo presenti, se ne faccia richiesta la Regione, un ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia.

In conclusione sul punto, appare positivo che le Regioni abbiano consapevolezza dell'importanza del loro coinvolgimento per quanto riguarda il diritto dell'Unione europea ma, di certo, le loro richieste nulla aggiungono a quanto possano già fare ora sulla base delle norme vigenti.

3. Il caso del Piemonte

Veniamo ora alla Regione Piemonte. L'analisi che segue prende in considerazione e analizza il paragrafo h, intitolato *Rapporti internazionali e con l'Unione europea* del documento di indirizzo che, sotto forma di allegato A, è stato adottato con delibera del Consiglio regionale del Piemonte il 6 novembre 2018⁷ in vista dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

⁷ Delibera del Consiglio regionale del Piemonte n. 319-38783 del 6.11.2018, Allegato A (d'ora innanzi, Allegato o documento di indirizzo). La delibera del Consiglio regionale è stata assunta a seguito di un'iniziativa della Giunta di cui alla delibera della Giunta regionale del Piemonte n. 2.72227 del 20.7.2018.

Il 9 agosto 2019 la nuova Giunta Cirio, appena insediata a seguito delle elezioni amministrative, ha assunto una delibera con la quale, alle materie già richieste dalla giunta precedente (governo del territorio e beni paesaggistici e culturali, protezione civile e infrastrutture, tutela del lavoro, istruzione tecnica e professionale, istruzione e formazione professionale e istruzione universitaria, politiche sanitarie, coordinamento della finanza pubblica, ambiente, previdenza complementare e integrativa finalizzata alla non autosufficienza, rapporti internazionali e con l'Unione europea), ha aggiunto: commercio estero, ricerca scientifica, tecnologica e sostegno all'innovazione, organizzazione dei giudici di pace, protezione della fauna e caccia, sport, comunicazione, casse di risparmio rurali e credito regionale, energia, sicurezza alimentare, sviluppo e promozione delle aree montane.

Il nuovo documento è aperto alle modifiche del Consiglio regionale, dove è in corso di esame, prima di tornare in Giunta per una seconda adozione ed essere infine inviato al Consiglio per l'approvazione finale in aula.

Non sorprende, per quanto detto in premessa, che la Regione Piemonte, come le altre già citate Regioni, abbia dedicato, nell'ambito delle sue richieste ex art. 116, terzo comma della costituzione, particolare attenzione ai temi qui esaminati.

La predetta vocazione "europeista" della Regione Piemonte trova, del resto, conferma nel contenuto dell'art. 1 del suo statuto, là dove si legge che il Piemonte «è Regione autonoma nell'unità e indivisibilità della Repubblica italiana, secondo le norme e i principi della Costituzione e dello Statuto, nel quadro dei principi definiti dall'Unione europea»⁸.

I riferimenti ai rapporti con l'Unione europea e alle relazioni internazionali della Regione Piemonte sono attualmente contenuti nell'art. 15 del suo statuto. L'attuale scelta di concentrare in un unico articolo i due temi non appare felice. Sarebbe stato preferibile, infatti, disciplinare le due materie separatamente, tenuto conto della loro oggettiva e sempre più evidente distinzione, nonché importanza. Più in generale, l'enunciato dell'art. 15 è talvolta poco chiaro e sistematico e avrebbe meritato più attenzione nella sua redazione⁹.

Seguendo lo stesso schema utilizzato per le altre Regioni, analizzeremo, qui di seguito, il paragrafo h del documento di indirizzo in relazione prima alle relazioni transfrontaliere e poi ai rapporti della Regione Piemonte con l'Unione europea.

⁸ Nel Preambolo dello statuto si legge altresì che l'azione della Regione Piemonte si colloca «nel quadro dei principi dell'Unione europea, ispirandosi ai principi della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo».

⁹ In base al primo comma dell'art. 15, «la Regione, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, concorre alla determinazione delle politiche dell'Unione europea, partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvede all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e comunitari». In base al secondo comma, «nelle materie di sua competenza la Regione conclude accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme stabiliti dalle leggi dello Stato». Infine, nel terzo comma del medesimo articolo, si legge che «la Regione adatta tempestivamente la legislazione ai principi e agli obblighi contenuti nella normativa comunitaria e direttamente applicabili». Per una disamina del testo dell'art. 15 dello statuto sia consentito rinviare a M. Vellano, *I rapporti con l'Unione europea e la cooperazione transfrontaliera*, in M. Dogliani, A. Poggi, J. Luther (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, Torino, 2018, pp. 359-371.

A) Le relazioni internazionali

Il territorio della Regione Piemonte è a contatto, per centinaia di chilometri, con la Francia e con la Svizzera con cui la sua popolazione ha risalenti e consolidate relazioni commerciali e culturali che si riconoscono anche in considerazione della diffusione, come seconda lingua, del francese. La Regione Piemonte ha, quindi, sviluppato e consolidato nel tempo rapporti particolarmente intensi e stabili con i corrispondenti enti territoriali, rispettivamente, francesi e svizzeri posti al di là delle frontiere nell'ambito delle c.d. «*relations de proximité*».

L'esigenza di dare un sia pure minimo inquadramento giuridico a tali rapporti di collaborazione ha indotto, nel tempo, la Regione a stipulare, da un lato, intese bilaterali e, dall'altro lato, a partecipare ad accordi estesi a una pluralità di enti territoriali (italiani ed esteri). La legge regionale n. 50 del 18 novembre 1994, intitolata "Iniziative per l'attuazione di accordi di collaborazione fra la Regione ed entità istituzionali di Paesi esteri" ha costituito la principale fonte di riferimento¹⁰.

La collaborazione con gli enti territoriali omologhi, sia francesi sia svizzeri, si è resa particolarmente concreta nell'ambito dei programmi finanziati dall'Unione europea¹¹. Appare poco significativa, invece, l'attività di collaborazione seguita all'entrata in vigore degli Accordi di applicazione della Convenzione quadro di Madrid del 1980, per quanto riguarda, rispettivamente, il confine della Francia, entrato in vigore il 6 ottobre 1995¹², e il confine con la Svizzera, entrato in vigore il 26 aprile 1993¹³.

L'esperienza di collaborazione multilaterale forse più ambiziosa, se non altro per l'estensione dell'area territoriale interessata, è rappresentata dall'Euroregione Alpi Mediterraneo che vede coinvolte, oltre alla Regione Piemonte, la Regione Autonoma Valle d'Aosta e la Regione Liguria e, sul versante francese, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (oggi Région Sud) e la Région Rhône-Alpes (oggi Région Auvergne Rhône Alpes) e in continuità con la *Communauté de Travail des Alpes Occidentales* (Cotrao) fondata a Marsiglia nel 1982 con il coinvolgimento anche dei cantoni di Genève, Vaud e Valais. Questa collaborazione è, però, al momento attuale molto debole (per non dire completamente ferma) e incapace di produrre effetti concreti sul territorio.

La Regione Piemonte ha aderito, più recentemente, a un ambizioso progetto europeo di creazione di una strategia per una macroregione alpina (acronimo EUSALP) che coinvolge anche la Lombardia e il Veneto. L'iniziativa, che coinvolge un vasto territorio di oltre 450.000 chilometri quadrati dove risiedono oltre 70 milioni di cittadini di sette Stati diversi¹⁴, mette al centro della sua azione la realizzazione di progetti concreti con risorse economiche già previste dai budget

¹⁰ Pubblicata in B.U.R. 23 novembre 1994, n. 47 e reperibile tramite la banca dati arianna al link www.arianna.consiglioregionale.piemonte.it.

¹¹ In particolare del programma Interreg, nelle tre edizioni che si sono succedute nel tempo (Interreg A Italia-Francia e Italia-Svizzera) e poi proseguita nell'ambito della cooperazione territoriale finanziata attraverso i fondi strutturali per il periodo 2007-13 e per il periodo, in corso, 2014-2020.

¹² In proposito, M. Frigo, *Dalla Convenzione di Madrid all'Euroregione; prove di integrazione transfrontaliera*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, pp. 701 ss. V. la legge 5 luglio 1995, n. 303 (in s.o. alla GU n. 172 del 25 luglio 1995) di esecuzione e autorizzazione alla ratifica con allegato il testo dell'Accordo.

¹³ Se ne può leggerne il testo in GU n. 164 del 15 luglio 1993, p. 1 ss.

¹⁴ Sono coinvolti i territori di cinque Stati membri dell'Unione europea (Italia, Slovenia, Austria, Germania, Francia), due Stati extra-EU (Svizzera e Liechtenstein) e quarantotto Regioni.

dell'Unione europea, degli Stati membri e delle Regioni. Il modello preso a riferimento è quello, già sperimentato con successo, adottato per le strategie macroregionali del Danubio e del Baltico e in fase di start-up per la macroregione dell'Adriatico e dello Ionio¹⁵ (quest'ultima interessa il Veneto e l'Emilia-Romagna).

Nell'ultimo punto del paragrafo h, intitolato politiche transfrontaliere, si chiede di potere stipulare accordi «con Stati confinanti o comunque insistenti nell'area interessata alle attività di cooperazione». La richiesta, come nel caso delle altre tre Regioni prese in considerazione, lascia perplessi. Prescindendo da una valutazione circa l'effettiva attinenza della richiesta rispetto alla ratio dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, non è chiaro che cosa si intenda là dove si domanda l'attribuzione della facoltà di stipulare «anche in difetto di tali accordi tra questi Stati e lo Stato italiano». Premesso che ci si colloca «nell'ambito di attività di cooperazione transfrontaliera disciplinate dalla legge di ratifica della Convenzione quadro europea» (n.d.r. la Convenzione di Madrid del 1980?) e, dunque, quanto meno in Europa e, più verosimilmente, nell'Arco alpino non si capisce a quali scenari si faccia riferimento. Come si è appena visto, la cooperazione nell'Arco alpino è ormai attratta nella strategia macroregionale dell'Unione europea per le Alpi (EUSALP) che non necessita la stipula di accordi internazionali visto che viene attuata nella cornice dell'Unione europea, quindi, per un verso, la richiesta è superflua. D'altra parte, gli ipotetici accordi potrebbero, ragionevolmente, avvenire con la Francia e la Svizzera e seguire la procedura di cui all'art. 6 della L. 5.6.2003, n. 3, ma è ben difficile ipotizzare che ciò accada in difetto di pregressi Accordi tra l'Italia e i predetti Stati¹⁶.

Più comprensibile e opportuna, la richiesta «di partecipare al procedimento di definizione degli accordi con Stati confinanti diretti a regolare materie con ricadute immediate sul territorio regionale». Poiché le ricadute sul territorio della Regione Piemonte di accordi bilaterali e/o multilaterali conclusi dall'Italia con gli Stati confinanti interessati (in pratica, Italia e Svizzera) sono evidenti, in particolare in relazione a determinate materie (ad esempio, quella della mobilità dei lavoratori transfrontalieri), appare più che opportuna la definizione di modalità di un maggior coinvolgimento degli organi politici e amministrativi della Regione nella delicata fase del negoziato dei contenuti, e quindi, della stesura dell'accordo internazionale.

¹⁵ L'iniziativa è stata ufficialmente inaugurata il 25 gennaio 2016 a Brdo, in Slovenia, in occasione della Conferenza di lancio di EUSALP - EU Strategy for the Alpine Region. L'attività si concentrerà nell'ambito di tre pilastri principali (competitività, attrattività e ambiente sostenibile) tramite Gruppi di azione, coordinati da una singola Regione, con il compito di elaborare idee progettuali da sottoporre all'approvazione dell'organo decisionale della strategia, l'*Executive Board*. Bisognerà, ovviamente, attendere i prossimi anni per valutare l'effettiva efficacia di questo nuovo approccio di cooperazione transfrontaliera che responsabilizza maggiormente le Regioni coinvolte e le vede protagoniste direttamente e non subordinatamente agli Stati di cui fanno parte.

¹⁶ Con l'Addendum sui rapporti internazionali e con l'Unione europea tra il Governo e la Regione Veneto all'Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, «il Governo si impegna a presentare un disegno di legge recante l'autorizzazione alla ratifica dei Protocolli aggiuntivi alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa a Madrid il 21 maggio 1980 e ratificata dall'Italia con legge 19 novembre 1984, n. 948, al fine di consentire alla Regione di operare più incisivamente nell'ambito della cooperazione transfrontaliera, nel rispetto dei limiti procedurali e costituzionali».

B) I rapporti con l'Unione europea

Il primo punto del paragrafo h dell'Allegato A (documento di indirizzo) è intitolato *Riconoscimento dello status di regione associata*. In esso viene riportato una citazione tratta dal cosiddetto *Rapporto Lamassoure* del 24 aprile 2002 in cui si dà ampio risalto alle prerogative degli enti territoriali dotati di competenze legislative e si invitano gli Stati membri a dare spazio al loro coinvolgimento nell'elaborazione e implementazione delle politiche dell'Unione europea. Sulla base di tale premessa, viene richiesto allo Stato di domandare «*all'Unione europea, in particolare alla Commissione che detiene l'iniziativa legislativa, di riconoscere lo status di partner nelle fasi di elaborazione e attuazione delle relative politiche. In particolare, la Regione dovrebbe essere associata nelle valutazioni di impatto amministrativo e finanziario (impact assessment) che la Commissione conduce preliminarmente alla predisposizione di una proposta legislativa*». Si tratta di una richiesta che non può non sorprendere per la sua ingenuità. Infatti, se la richiesta attiene all'instaurazione di rapporti informali tra la Regione Piemonte e la Commissione europea essi sono già pacificamente possibili e praticati¹⁷, se, invece, mira all'ottenimento di uno status qualificato (regione associata), a latere dello Stato, occorrerebbe la modifica dei trattati istitutivi dell'Unione europea che appare tanto complessa quanto improbabile da realizzare e, comunque, sottratta alla sola disponibilità della Repubblica italiana.

La richiesta, inoltre, non sembra tenere conto di quanto è già attualmente previsto dal suo statuto e garantito alla Regione Piemonte dall'art. 117 della Costituzione. Dal combinato disposto dei due commi dell'art. 15 dello statuto, si evince, come già ricordato, il ruolo della Regione in ordine, da un lato, allo svolgimento delle fasi cd. "ascendente" e "discendente", rispettivamente, della formazione e dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, come oggi previste dall'art. 117 della Costituzione, e, dall'altro lato, all'assolvimento dell'obbligo di leale cooperazione volto a rendere l'ordinamento giuridico della Regione continuamente coerente con quello dell'Unione europea.

La Regione Piemonte, per l'assolvimento del dovere di recepimento delle direttive o di adattamento del proprio provvedimento come conseguenza della vigenza di norme dell'Unione europea, ricorre, attualmente, a provvedimenti adottati di volta in volta. Una soluzione possibile ma certo non la più efficace in assoluto. La Regione, allora, potrebbe, invece di avanzare la richiesta di nuove competenze in questo ambito, dotarsi finalmente¹⁸ di un'apposita legge quadro regionale di applicazione del primo comma dell'art. 15 dello Statuto, anche sulla base di quanto disposto dalla legge 234/2012.

Il secondo punto del paragrafo h del documento di indirizzo è dedicato all'accesso alla Corte di Giustizia della Regione Piemonte¹⁹. Anche in questo caso, come con riferimento al precedente

¹⁷ L'Amministrazione regionale è oggi libera di tenere contatti diretti con le istituzioni dell'Unione europea (*in primis*, con la Commissione europea) onde realizzare, in fase di programmazione come in quella di esecuzione, il migliore coordinamento possibile rispetto alle azioni e alle politiche che la coinvolgano direttamente, in particolare in materia di politica di coesione economica, sociale e territoriale, ma non solo.

¹⁸ Seguendo l'esempio di Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Marche, Calabria, Umbria, Emilia-Romagna, Molise che vi hanno già provveduto. In proposito, si rinvia a G. Pastore, *La legge comunitaria regionale*, in *Astrid*, reperibile on line.

¹⁹ In detto punto si legge: «*alla Regione dovrebbe essere consentito accesso autonomo alla Corte di Giustizia sia nel caso di procedure derivanti da infrazioni che rientrino nelle proprie competenze, sia in presenza di lamentate*

punto dedicato al riconoscimento dello status di regione associata, si rimane perplessi (come già evidenziato con riferimento alle bozze di intesa delle altre Regioni in precedenza esaminate). La richiesta, in primo luogo, è mal posta rispetto al destinatario. Chi abbia accesso e con quali modalità alla Corte di Giustizia dell'Unione europea non è nella disponibilità dello Stato italiano, essendo stabilito dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Di conseguenza, qualsiasi modifica dell'attuale regime di accesso passerebbe attraverso una modifica del TFUE che richiede, come noto, l'accordo di tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Una modifica, come ovvio, che non potrebbe limitarsi a dare riscontro alle aspirazioni individuali della Regione Piemonte e presupporrebbe un vaglio, complesso e tutt'altro che scontato, di una rimodulazione dei rapporti tra Enti territoriali infrastatali, Stati membri e Unione europea per quanto riguarda l'accesso alla Corte di Giustizia.

D'altra parte, l'art. 5 della legge 131/2003 ha già introdotto la possibilità (confermata dall'art. 42 della legge 234/2012) per le Regioni o le Province autonome di chiedere al Governo di proporre ricorso di annullamento di atti dell'Unione europea dinanzi alla Corte di Giustizia nelle materie di rispettiva competenza. In base alla stessa disposizione (secondo periodo), il Governo è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome.

È appena il caso di ricordare, infine, che la Regione è legittimata, come persona giuridica, a proporre direttamente un ricorso individuale contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardino direttamente e individualmente e contro gli atti regolamentari che la riguardino direttamente e che non comportano alcuna misura di esecuzione, come dispone il quarto comma dell'art. 263 TFUE²⁰.

4. Considerazioni conclusive

L'analisi dei documenti volti ad accrescere le competenze delle quattro Regioni prese qui in considerazione, per quanto riguarda i rapporti internazionali e con l'Unione europea, ha messo in evidenza l'oggettiva fragilità della maggior parte delle proposte avanzate e, talvolta, persino la loro irrilevanza.

È del resto indubbio che l'art. 116, terzo comma, della Costituzione non pare concepito e funzionale a rendere possibile un ampliamento delle competenze delle Regioni rispetto ai temi esaminati. Per quanto riguarda i rapporti con l'Unione europea l'ampliamento dovrebbe, comunque, tenere conto dei limiti costituiti dall'attuale formulazione dei Trattati istitutivi che, nonostante le modifiche via via introdotte, continuano a privilegiare i rapporti con gli Stati membri rispetto a quelli con gli enti territoriali infrastatali. Per quanto riguarda i rapporti internazionali transfrontalieri, l'attuale disciplina costituzionale, a esito della riforma del Titolo V,

lesioni di interessi o legittime prerogative, che si ritengono violati da parte di istituzioni dell'Unione europea o da altri soggetti in applicazione di norme europee. L'esercizio del diritto di difesa autonomo non esclude la costituzione dello Stato al fianco della Regione, laddove rilevante».

²⁰ In base all'art. 263 TFUE, quarto comma, «qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari e che riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura di esecuzione».

si è già spinta molto avanti e le opportunità che, almeno in astratto, consente non sembrano colte appieno, sia pure con gradazioni differenti, dalle stesse quattro Regioni considerate.

Appare, allora, più utile accrescere ed implementare pienamente la capacità di azione delle Regioni, con riferimento ai settori analizzati, sulla base del quadro normativo vigente. In questa prospettiva due sono gli obiettivi da perseguire per ordine di priorità: e così, prima di tutto, procedere, sulla base di quanto disposto dalla legge 234/2012, in modo periodico e ordinato, all'adeguamento dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione europea e, in secondo luogo, impegnarsi convintamente, sul piano legislativo e amministrativo, nell'elaborazione e attuazione della politica per la macroregione alpina (per quanto riguarda Piemonte, Lombardia e Veneto) e per la macroregione adriatica-ionica (per quanto riguarda Veneto e Emilia-Romagna).

IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO E LE RICADUTE SUGLI ENTI LOCALI

Gloria Marchetti*

1. Introduzione

Si vogliono in questa sede svolgere alcune brevi riflessioni sulle ricadute che l'eventuale realizzazione dell'autonomia differenziata avrebbe sugli enti locali. Quando si parla di regionalismo differenziato spesso si trascura di esaminare la questione degli enti locali che, invece, assume rilevanza almeno per due ragioni.

Prima ragione: appare persino pleonastico ricordarlo, il regionalismo differenziato si deve inserire nel quadro di una valorizzazione dell'intero sistema delle autonomie. Valorizzazione che, ovviamente, deve avvenire nel rispetto del carattere unitario della Repubblica e nella considerazione degli strumenti espressamente previsti in Costituzione per la sua salvaguardia: la tutela dell'unità giuridica ed economica; la fissazione e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; la definizione dei fabbisogni e dei costi standard, il rispetto degli obblighi di perequazione nella distribuzione delle risorse, al fine di garantire la solidarietà del sistema finanziario, secondo quanto previsto dall'art. 119 Cost.

Seconda ragione: una maggiore differenziazione regionale implica, inevitabilmente, una redistribuzione delle competenze amministrative e un ripensamento degli assetti organizzativi anche a livello periferico.

In questo contesto generale, le ricadute del regionalismo differenziato sugli enti locali riguardano, sostanzialmente, i seguenti aspetti, sui quali ci si vuole qui soffermare: il trasferimento delle funzioni amministrative al sistema delle autonomie; l'organizzazione, a livello territoriale, delle funzioni amministrative; il finanziamento delle funzioni amministrative oggetto di autonomia differenziata.

2. Il trasferimento delle funzioni amministrative agli enti locali

È inevitabile che, nell'ambito di un processo di differenziazione regionale, debbano essere attribuite nuove e ulteriori funzioni amministrative agli enti locali.

Si tenga presente, al riguardo, che gli accordi preliminari, del 28 febbraio 2018, con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto hanno previsto il conferimento a tali Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, oltre che legislativa, in una serie di materie quali: istruzione e formazione professionale, politiche attive del lavoro, organizzazione

* Ricercatore confermato, Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici - Università degli Studi di Milano

sanitaria, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Materie, pertanto, che incidono sul godimento di diritti, la cui tutela è rimessa in larga parte agli enti locali.

Pertanto, anche a prescindere da tali accordi preliminari, nella prospettiva di nuove intese, sembra difficile che le Regioni tornino sui loro passi e non richiedano ulteriori funzioni amministrative in queste materie.

Di conseguenza, il legislatore regionale sarà chiamato a riallocare le funzioni amministrative, tenendo conto del principio di sussidiarietà (oltre che di differenziazione ed adeguatezza): principio che, come è noto, impone una distribuzione delle funzioni amministrative che parte dal basso, dal livello di governo più vicino ai cittadini. Ciò dovrà necessariamente comportare una valorizzazione del ruolo di Comuni, Province e Città Metropolitane nella titolarità e nell'esercizio delle funzioni amministrative a livello territoriale, in attuazione dell'art. 118 Cost. Il decentramento delle funzioni amministrative non dovrà, infatti, produrre una concentrazione di funzioni amministrative in capo alle Regioni, come spesso accaduto in passato. Dovrebbe essere assolutamente evitato che l'autonomia differenziata dia vita ad un centralismo regionale che porti ad un'eccessiva "amministrativizzazione" delle Regioni. Al contrario, la realizzazione del regionalismo differenziato dovrebbe essere l'occasione per configurare la Regione come ente di legislazione, programmazione, indirizzo e coordinamento e non come ente di amministrazione. Se così non fosse, il processo di attuazione del regionalismo differenziato si discosterebbe dal sistema amministrativo costituzionale che si fonda sul principio di sussidiarietà.

Per altro verso, anche il legislatore statale dovrà ridefinire le funzioni fondamentali degli enti locali, che devono essere riconosciute in maniera omogenea sul territorio nazionale, confermando quelle attuali e ampliandole, a fronte del rafforzamento delle competenze regionali. Ciò al fine di evitare che vi sia un'eccessiva differenziazione delle competenze amministrative sul territorio nazionale; differenziazione che creerebbe disuguaglianze nell'erogazione di servizi.

Non bisogna trascurare, inoltre, che i sopra ricordati accordi preliminari hanno previsto un elenco di funzioni amministrative già attribuite dallo Stato alle Province e ai Comuni, da demandare alle Regioni a condizione che non rientrino tra le funzioni fondamentali degli enti locali ex art. 117, c. 2, lett. p), Cost. Pertanto, nell'eventualità di nuovi accordi che si muovano in questa direzione, le Regioni saranno chiamate a scegliere un loro esercizio accentrato a livello regionale o un esercizio decentrato a livello locale.

3. L'organizzazione regionale del trasferimento delle funzioni amministrative agli enti locali

L'implementazione di un percorso di differenziazione regionale imporrà altresì alle Regioni di rivedere i propri modelli organizzativi per l'esercizio delle funzioni amministrative. Trattandosi di funzioni che si riconnettono alla garanzia di diritti sarà opportuno che le Regioni individuino modelli organizzativi che gli consentano di offrire servizi più efficienti. Ciò anche sviluppando ulteriori spazi di differenziazione, al fine di rispondere alle esigenze delle singole realtà territoriali.

In questo contesto, le Regioni, nel riorganizzare e differenziare i modelli organizzativi, dovranno: considerare maggiormente il livello di area vasta, valorizzando il ruolo strategico delle Città

metropolitane e delle Province, la cui disciplina, come si vedrà a breve, dovrà essere rivista; ridefinire gli ambiti ottimali per l'esercizio delle nuove funzioni, anche da parte dei Comuni e delle loro forme associative (le convenzioni, le unioni e le fusioni); implementare modelli organizzativi che in parte già esistono ma non sono stati adeguatamente potenziati (come, appunto, le unioni e fusioni di Comuni e l'esercizio associato di funzioni), prevedendo, ad esempio, forme di premialità che possono consistere nell'attribuzione di maggiori risorse o forme di agevolazioni e incentivi ai Comuni che decidono di cooperare; introdurre nuovi modelli organizzativi, attraverso la previsione di propri enti e agenzie strumentali, evitando però duplicazioni delle competenze.

Al riguardo, appare significativo che gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto abbiano previsto la potestà di tali Regioni: di disciplinare, con proprie leggi e regolamenti, l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni amministrative ad esse attribuite, anche attraverso propri enti e agenzie strumentali, e di stabilire, con proprie leggi, norme di principio relative all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite agli enti locali. Ciò nel rispetto delle norme statali che disciplinano i procedimenti attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni (di cui all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost.).

Tuttavia, al fine di un trasferimento di nuove funzioni agli enti locali e di una maggiore differenziazione dei modelli organizzativi, andrebbero dapprima affrontati due aspetti problematici del nostro sistema delle autonomie: quello della competenza regionale a disciplinare i profili ordinamentali degli enti locali, da un lato, e quello di una ridefinizione della normativa di questi ultimi. Aspetti che, se non saranno affrontati preliminarmente all'avvio di un regionalismo differenziato, rischieranno di ostacolare la realizzazione di un sistema regionale delle autonomie locali, così come configurato dalla riforma costituzione del 2001.

3.1 Il problema della competenza regionale a definire i profili ordinamentali degli enti locali

L'attuazione del regionalismo differenziato potrebbe, in effetti, costituire una formidabile occasione per definire un sistema regionale delle autonomie locali: sistema in cui lo Stato è chiamato a esercitare la propria potestà esclusiva solo sulla legislazione elettorale, sugli organi di governo, sulle funzioni fondamentali degli enti locali (ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. p), Cost.) mentre per il resto la disciplina dell'ordinamento degli enti locali — come quella relativa alla cooperazione intercomunale — rientra nell'ambito della competenza legislativa (di dettaglio o residuale) regionale. Riparto delle competenze che però, com'è noto, ha subito, di fatto, un'alterazione, a favore di un forte accentramento statale, che ha peraltro trovato un avallo da parte della Corte costituzionale. Quest'ultima, se, in un primo momento, successivo alla riforma del Titolo V del 2001, aveva definito le Comunità montane e le unioni di Comuni come «altri enti locali» non coperti da garanzia costituzionale e, quindi come tali, ricompresi nella potestà legislativa residuale delle Regioni (Corte cost. nn. 229/2001, 244 e 456/2005, 397/2006, 237/2009), successivamente, ha attratto le unioni e alcuni profili relativi alle fusioni nella competenza esclusiva dello Stato. Emblematiche, in tal senso, sono: le sentt. n. 22 e 44 del 2014 che non hanno dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni del d.l. 78/2010 (come successivamente modificato dal d.l. 138/2011 e dal d.l. 95/2012) che disciplinavano in maniera dettagliata le unioni, introducendo l'obbligo della gestione associata per i Comuni con meno di 5.000 abitanti, ovvero 3.000 se di aree montane; la sent. n. 50/2015, in relazione alle disposizioni della cd. legge Delrio (l.

n. 56 del 2014), che ha ricondotto alla potestà legislativa dello Stato la disciplina delle unioni e alcuni profili relativi alle fusioni (in particolare, le c.d. fusioni per incorporazione).

L'implementazione di una maggiore differenziazione regionale potrebbe portare a una nuova lettura della Costituzione in merito alla competenza regionale a definire i profili ordinamentali degli enti locali. A tal proposito, appare significativo che gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto abbiano previsto “competenze complementari e accessorie riferite alla *governance* istituzionale” e competenze in materia di ordinamento locale. L'Emilia-Romagna e la Lombardia, in particolare, hanno voluto inserire le richieste di differenziazione in un'ottica di rinnovamento istituzionale non solo regionale ma anche locale. Inoltre, diverse Regioni (Umbria, Marche, Toscana e Piemonte) hanno chiesto maggiore autonomia in ordine alla definizione di innovativi modelli di *governance* istituzionale. Ciò induce a pensare che le Regioni, in sede di definizione di nuovi accordi, richiederanno maggiore autonomia in questo ambito materiale. Le Regioni potranno, quindi, arrivare a sperimentare diversi modelli di *governance* locale che coinvolgeranno, in maniera differente, le Città metropolitane, le Province, i Comuni e le loro forme associative.

Al contempo, il legislatore statale dovrà rivedere o confermare i profili ordinamentali degli enti locali e l'assetto delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. p), Cost. È evidente, tuttavia, che bisognerà trovare un equilibrio tra l'esigenza di garantire “caratteri comuni” agli enti locali, dal punto di vista dell'ordinamento e delle funzioni, e la necessità di differenziare la *governance* locale.

3.2 La necessità di riforma dell'attuale disciplina del sistema delle autonomie

Prima di un trasferimento di nuove funzioni agli enti locali e di una differenziazione della *governance* locale è altresì necessaria una riforma del sistema delle autonomie, sia del Testo Unico degli enti locali sia della legge Delrio del 2014.

In generale, appare imprescindibile l'introduzione di una nuova normativa, più flessibile, in materia di ordinamento degli enti locali, al fine di consentire una maggiore differenziazione dei modelli di *governance* locale.

In particolare, poi, a seguito della mancata approvazione della riforma costituzionale “Renzi-Boschi”, è necessaria, anche a prescindere dalla realizzazione del regionalismo differenziato, una revisione della legge Delrio, che ha svuotato di poteri le Province, nella prospettiva di una loro definitiva soppressione. In quest'ottica, si sono operati tagli ai bilanci provinciali e si è avuta una legislazione regionale che, nella maggior parte dei casi, ha previsto un accentramento alle Regioni delle competenze prima svolte dalle Province. Tra le Regioni che hanno avanzato proposte di differenziazione: il Veneto, che inizialmente aveva confermato tutte le funzioni non fondamentali in capo alle Province, si è successivamente mosso nella direzione di un riaccentramento delle competenze in capo alla Regione; l'Emilia-Romagna ha previsto, con l.r. n. 13 del 2015, l'istituzione di aree vaste interprovinciali; la Lombardia, invece, con la l.r. n. 19 del 2015, ha istituito in tutta la Regione zone omogenee quali ambiti territoriali ottimali per l'esercizio di specifiche funzioni, conferite o confermate alle Province, con il concorso di Comuni, forme associative intercomunali o Comunità montane.

Il legislatore statale, dunque, a maggior ragione se fosse portato avanti il processo di differenziazione regionale, sarà chiamato ad ampliare e precisare le funzioni fondamentali delle Province e a ridare a esse una piena autonomia organizzativa e finanziaria. Per un verso, andrebbe previsto un finanziamento delle funzioni provinciali, attraverso entrate tributarie proprie, compartecipazioni a tributi erariali e un fondo perequativo, come previsto dall'art. 119 Cost., superando quelle disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015) che sono incompatibili con il quadro costituzionale. Per altro verso, le Province dovrebbero tornare a essere il livello di governo ottimale di collegamento tra Comune e Regione e l'ente intermedio da privilegiare per l'esercizio delle funzioni fondamentali di area vasta, in capo alle quali attribuire le funzioni attualmente svolte dagli ATO o da altri organismi intermedi.

Ciò, comunque, in un quadro di rafforzamento dell'esercizio associato delle funzioni comunali da esercitarsi attraverso unioni, fusioni o convenzioni tra i Comuni.

Peraltro, la problematica della riforma del sistema delle autonomie era stata considerata dal primo Governo Conte: era stato infatti istituito un Tavolo tecnico-politico presso la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, sulla base di quanto previsto dall'art. 1, c. 2-ter del d. l. 25 luglio 2018, n. 91, al fine di definire un percorso per la revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e delle Città metropolitane. Successivamente, il Presidente Conte, nelle sue dichiarazioni programmatiche, nel ribadire la volontà del nuovo Governo a completare il processo verso un'autonomia differenziata, ha sottolineato la necessità di rivedere il Testo unico degli enti locali, nell'ottica, tra l'altro, di valorizzare i piccoli Comuni e sopprimere gli enti inutili.

4. La garanzia di un'autonomia di entrata e di uscita per gli enti locali

È evidente che, nell'attuazione del regionalismo differenziato, si dovrà tener conto dei principi posti dall'art. 119 Cost. In primo luogo, le Regioni dovranno dimostrare di essere in grado di sostenere le ulteriori funzioni acquisite. In secondo luogo, dovrà essere rispettato il principio della correlazione tra funzioni amministrative e risorse per ogni livello di governo e il principio di una loro autonomia di entrata e di spesa.

Pertanto, condizione preliminare per l'avvio dell'autonomia regionale differenziata, nell'ottica di uno stretto rapporto tra risorse e funzioni esercitate, è la definizione, da parte dello Stato, dei "fabbisogni standard" aggiornati e riveduti per il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), anche in correlazione alle entrate standard di cui devono disporre gli enti. È essenziale che sia superata completamente la disciplina della legge di stabilità 2015, che ha previsto, all'art. 1, cc. 418-420-421, tagli alle risorse a disposizione delle Province; tagli non compatibili con la loro autonomia di entrata e di spesa e che hanno, di fatto, annullato la loro capacità di programmazione economico-finanziaria annuale e pluriennale. Anche in vista dell'autonomia differenziata regionale, dovranno essere assicurate alle Province e, più in generale, agli enti locali le risorse finanziarie che consentano l'integrale copertura dei relativi oneri, attraverso l'individuazione di tributi propri o attraverso il ricorso a compartecipazioni a tributi regionali, riprendendo il percorso indicato dall'articolo 19 del d. lgs. 6 maggio 2011, n. 68. Al contempo, non è più ammissibile il blocco di fondi nell'ambito del

meccanismo di stabilità e del contenimento della spesa pubblica. Al riguardo, lo sblocco del patto di stabilità (peraltro già superato nel 2017 dal criterio del pareggio di bilancio) dovrebbe portare benefici soprattutto alle finanze comunali.

Solo in questo modo il finanziamento delle maggiori funzioni demandate alle Regioni avverrà nel rispetto dei doveri costituzionali di solidarietà politica, economica e sociale.

Al riguardo, è significativo che il Ministro per gli affari regionali e l'autonomia, Francesco Boccia abbia definito un percorso che contempla dapprima l'individuazione dei livelli essenziali e dei fabbisogni standard per poi concludere con le Regioni un confronto sulle singole materie da devolvere. In proposito, comunque, sembrano opportune due considerazioni. Non sarà facile definire i fabbisogni standard; fabbisogni che, peraltro, non sono ancora stati individuati nell'ambito del regionalismo ordinario. Inoltre, la definizione dei livelli essenziali richiederà tempi lunghi. Tanto che il Ministro Boccia ha avuto modo di dichiarare, recentemente, che se nel corso del 2020 non dovessero essere definiti i livelli essenziali si partirà dai fabbisogni standard, sui quali il Governo sta già lavorando.

In questo quadro, appare ancora più urgente dare piena attuazione al federalismo fiscale di cui alla l. n. 42 del 2009, in particolare, per quanto qui più interessa, relativamente ai fondi perequativi degli enti locali (art. 13). Il fondo perequativo delle Province, ad esempio, non è mai stato definito in modo reale, ma si è semplicemente proceduto alla soppressione dei trasferimenti statali e alla creazione del fondo sperimentale di riequilibrio.

Successivamente, le Regioni dovrebbero puntare sulla loro potestà impositiva per finanziare le ulteriori funzioni attribuite. Sembrerebbe ragionevole, inoltre, prevedere la garanzia di un residuo fiscale alle Regioni che hanno gestito in maniera efficiente le maggiori funzioni attribuite.

5. Considerazioni conclusive

Alla luce di quanto finora detto, sembra opportuno svolgere alcune considerazioni conclusive.

Il regionalismo differenziato deve costituire l'occasione per valorizzare non solo le Regioni ma anche gli enti locali, portando così a compimento l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, dopo un periodo, seguente la crisi economico-finanziaria, di forte accentramento statale. In questo contesto, si dovrebbe andare verso un nuovo assetto delle competenze amministrative sul territorio che risponda maggiormente alle specifiche esigenze delle comunità ivi stanziate.

Una maggiore differenziazione dell'organizzazione delle funzioni amministrative e della *governance* locale sarebbe necessaria al fine di intraprendere un percorso di autonomia che porti ad avere servizi più efficienti e di qualità.

Al riguardo, va sottolineato che nel nostro Paese le disuguaglianze non sono solo di carattere finanziario, ma riguardano anche il governo delle competenze amministrative: il modello organizzativo, gestionale e di *governance*.

In uno Stato delle autonomie vanno assicurati adeguati spazi di differenziazione, garantendo i valori unitari, e senza sovrapporre i concetti di unità e di uniformità. Una maggiore

differenziazione delle competenze amministrative, regionali e locali, e dei modelli di *governance* territoriale, non significa sacrificare l'unità ma, invece, potrebbe costituire una formidabile occasione per garantire maggiori servizi ai cittadini. Certo, sarà difficile che l'autonomia differenziata possa portare ad una effettiva valorizzazione dell'intero sistema delle autonomie dato che bisognerà tenere conto di una serie di fattori, tra i quali: la scarsità delle risorse finanziarie disponibili, dovuta all'elevato debito pubblico, e i vincoli europei da rispettare.

La vera sfida sarà quella di conciliare una maggiore differenziazione, anche amministrativa a livello locale, che consideri le peculiarità delle diverse realtà territoriali, con il principio di unità e solidarietà nazionale.

Bibliografia

L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000

A. Anzon Demmig, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, p. 51 ss.

P. Bilancia, *Riflessioni sulla geografia del potere: poteri, diritti e sistema finanziario*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 231 ss.

R. Bin, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, p. 9 ss.

A. Cariola, F. Leotta, Art. 116, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Utet, Torino, 2006, p. 2195 ss.

E. Carloni, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, p. 75 ss.

E. Catelani, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, p. 1 ss.

M. Cecchetti, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in *federalismi.it*, n. 23/2008, p. 1 ss.

O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017, p. 1 ss.

P. Ciarlo, M. Betzu, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, p. 67 ss.

F. Cortese, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 689 ss.

L. Dainotti, L. Violini, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 711 ss.

- M. De Donno, P. Messina, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2018, p. 471 ss.
- E. De Marco, *Qualche interrogativo su un "regionalismo a più velocità"*, in *Quad. cost.*, n. 2/2003, p. 353 ss.
- G. Demuro, *Relazione di sintesi al XXXIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti – Firenze, venerdì 16 e sabato 17 novembre 2018, "La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale"*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 328 ss.
- C. De Vincenti, *L'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione sul c.d. regionalismo differenziato: questioni di metodo e di merito*, in *www.astrid-online*, n. 6/2019, p. 1 ss.
- R. Dickmann, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *federalismi.it*, n. 5/2019, p. 1 ss.
- G. Di Cosimo, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, p. 63 ss.
- M. Dogliani, *Quel pasticciaccio brutto del regionalismo differenziato*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3/2018, p. 1 ss.
- D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo. Atti del Convegno (Messina, 18-19 ottobre 2002)*, Giuffrè, Milano, 2004
- G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 625 ss.
- D. Galliani, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2003, p. 221 ss.
- F. Gallo, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *federalismi.it*, n. 10/2018, p. 1 ss.
- E. Gianfrancesco, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 193 ss.
- P. Giangaspero, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, n. 2/2018, p. 163 ss.
- A. Giannola, G. Stornaiuolo, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Riv. eco. Mezz.*, nn. 1-2/2018, p. 5 ss.
- E. Grosso, A. Poggi, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2018, p. 1 ss.
- C. Iannello, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 2/2018, p. 427 ss.

- S. Mangiameli, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 661 ss.
- A. Morelli, Art. 116, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Parte II – Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 325 ss.
- A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, p. 139 ss.
- A. Napolitano, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it*, n. 21/2018, p. 1 ss.
- M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 6/2019, p. 1 ss.
- F. Palermo, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003, p. 55 ss.
- F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *federalismi.it*, n. 6/2019, p. 1 ss.
- G. Petrillo, *Il regionalismo differenziato: note sul piano finanziario*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 2/2018, p. 455 ss. .
- G. Piccirilli, *Gli “accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost*, in *dirittiregionali.it*, n. 2/2018, p. 1 ss.
- A. Poggi, *Esiste nel titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» del 116 comma 3?*, in A. Mastromarino, J.M. Castellà Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 67 ss.
- A. Ruggeri, *La “specializzazione” dell’autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, p. 21 ss.
- A.M. Russo, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l’asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2018, p. 365 ss.
- A. Spadaro, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in *federalismi.it*, n. 19/2019, p. 1 ss.
- G. Tarli Barbieri, *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 204 ss.
- R. Toniatti, *L’autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 635 ss.
- C. Tubertini, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell’art.116, comma 3 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 18/2018, p. 1 ss.
- L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 574 ss.
- G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, ed. digitale, Editori Laterza, Bari-Roma, 2019

L. Violini, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, p. 1 ss.

A. Zanardi, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata*, in *www.astrid-online*, n. 5/2019, p. 1 ss.

REGIONALISMO ASIMMETRICO E RELAZIONI TRA DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO: PROFILI ECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA

Stefano Piperno*

Introduzione

La distribuzione asimmetrica delle competenze non è una peculiarità italiana in quanto nel mondo esistono numerosi ordinamenti di questo tipo. Non solo, ma in alcuni Paesi europei negli ultimi anni si è assistito alla trasformazione delle richieste di autonomia differenziata in ipotesi di secessione (es: Spagna-Catalogna, Regno Unito-Scozia e, con meno rilevanza mediatica, anche Belgio-Fiandre), rendendo il tema politicamente molto sensibile. Questa prospettiva non è più emersa in forma esplicita in Italia (come negli anni '90 con la Lega Nord, anche se alcune iniziative legislative della Regione Veneto sono andate in tale direzione) ma le iniziali proposte sul finanziamento dell'asimmetria hanno aperto un conflitto di natura redistributiva tra Regioni più e meno sviluppate.

La domanda di asimmetria è riemersa in un momento in cui il regionalismo nel nostro Paese sta vivendo un periodo molto difficile sul piano istituzionale e finanziario. Le attese che avevano fatto seguito alla riforma costituzionale del 2001 per quello che concerne il trasferimento di nuove competenze di spesa e risorse fiscali che garantissero maggiore autonomia finanziaria del nostro sistema di governo territoriale sono state in gran parte disattese. Nel periodo tra il 1990 e il 2010, a differenza di quanto spesso viene ritenuto, *“nei primi dieci anni si verifica il più grande processo di espansione dei governi locali della storia italiana, i secondi dieci si caratterizzano invece per una crescente ricentralizzazione e per una diffidenza verso le istituzioni locali”*²¹. Nel secondo decennio del secolo il percorso di ricentralizzazione è proseguito ulteriormente soprattutto in conseguenza della crisi della finanza pubblica italiana e dei vincoli delle nuove normative europee sulle politiche di bilancio. In tale contesto, la richiesta delle tre “regioni trainanti” (quelle che si sono mosse per prime) nel 2017 è parsa una sorta di risveglio tardivo rispetto ad un graduale indebolimento dell'istituto regionale a quasi un cinquantennio dalla sua nascita. Quanto questo consenta un nuovo processo di espansione dei governi regionali resta però ancora tutto da vedere.

Questo contributo affronta la tematica del regionalismo asimmetrico utilizzando un profilo di analisi prevalentemente economico-finanziario rinviando per le problematiche di tipo giuridico costituzionale alle altre relazioni presentate nel convegno. Nella prima parte si propone un inquadramento generale dei modelli asimmetrici, affiancando una lettura più generale dei modelli di relazioni intergovernative alla teoria economica del federalismo fiscale. Nella seconda parte si richiama il caso italiano, verificando in che misura la richiesta delle materie aggiuntive presenti una giustificazione economica e quali limiti si riscontrino nel processo in corso. Si affronterà anche la questione più dibattuta anche a livello politico negli ultimi mesi, ovvero il sistema di

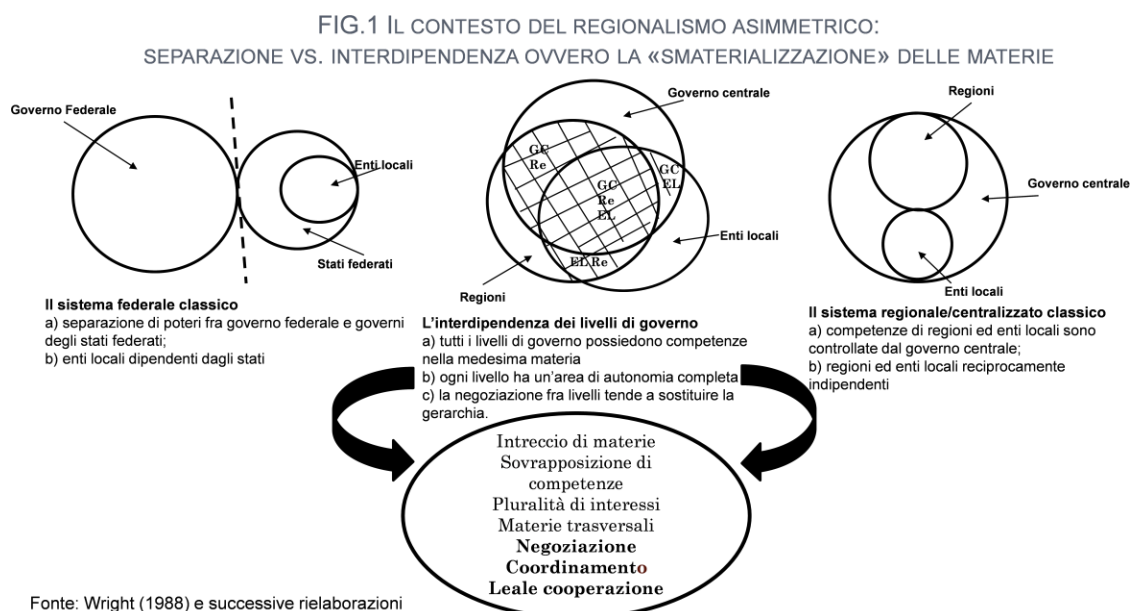
* Centro Studi sul Federalismo

²¹ Cfr. L. Bobbio, *Il sistema degli enti locali, in Istituto della enciclopedia italiana, L'Italia e le sue Regioni*, Vol. I, 2015, p. 63.

finanziamento di un regime asimmetrico: le modalità sinora previste presentano ancora alcune ambiguità con il rischio di un impatto redistributivo tra i territori con effetti regressivi a sfavore del Mezzogiorno. L'ultima parte svolge alcune brevi riflessioni conclusive in merito alle opportunità e rischi di un regime asimmetrico in Italia.

1. Per un inquadramento generale tipologie di relazioni intergovernative e teoria del federalismo fiscale

La teoria economica del federalismo fiscale si occupa dello studio dell'ottima allocazione di funzioni e risorse tra diversi livelli di governo e può quindi offrire dei suggerimenti per quello che concerne il regionalismo asimmetrico. È utile partire da uno schema concettuale dei sistemi di governo regionale e locale. Essi si collocano all'interno di due modelli polari di relazioni intergovernative in un assetto a tre livelli (Stato-Regioni-Enti locali): il modello regionale-centralizzato classico e il modello federale classico. Le loro caratteristiche principali sono descritte nello schema grafico contenuto nella Figura 1 riconducibile alle riflessioni di uno scienziato politico, Deil S. Wright, che si è molto occupato di pubblica amministrazione e di relazioni tra livelli di governo nel sistema federale statunitense²². Nel caso del sistema regionale centralizzato classico all'estrema destra della figura Regioni ed Enti locali hanno uno spazio di autonomia pressoché inesistente e le loro competenze sono assegnate dal governo centrale sulla base di rigidi indirizzi e sottoposte a un suo controllo che può portare ad una loro riduzione o soppressione. Regioni ed Enti locali non hanno sovrapposizione di competenze e non interferiscono nella reciproca attività. Lo schema all'estrema sinistra della figura corrisponde



²² Cfr. D.S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, 3rd ed., Pacific Grove, 1988.

invece al modello federale classico di tipo “duale”: Governo federale e Stati (Regioni) dispongono di competenze autonome garantite dalla Costituzione e il rispetto della linea di tangenza per evitare invasioni reciproche è garantito da una Corte Costituzionale. Gli Enti locali sono completamente dipendenti dagli Stati (Regioni), senza interferenze del governo federale, tanto che sono stati anche definiti come “creature degli Stati”. Questi due modelli polari rappresentano i punti estremi (probabilmente mai raggiunti) rispetto ad una serie di configurazioni istituzionali intermedie in cui possiamo trovare tutti gli stati contemporanei, di tipo federale e non, e che si caratterizza per il fatto che “tutti fanno un po’ di tutto”. Lo schema intermedio della figura 1 (interdipendenza tra livelli di governo) risulta inevitabilmente quello dominante. In esso Governo centrale, Stati (Regioni) ed enti locali presentano insieme spazi autonomi e sovrapposizioni di competenze. I governi nazionali e locali, cioè, non agiscono sulla base di competenze rigidamente e precisamente attribuite, ma operano in un contesto di interferenze reciproche che li rendono mutualmente dipendenti per almeno due ordini di motivi.

In primo luogo, anche ammettendo che si possano attribuire materie esclusive ai vari governi esiste comunque una interdipendenza tra le materie che rende necessaria qualche forma di coordinamento (si è parlato di *smaterializzazione* delle materie). Ad esempio, guardando all’Italia, se allo Stato fossero attribuite completamente le competenze in materia di politiche industriali e alle Regioni quelle in materia di politiche ambientali resterebbero notevoli interferenze e sovrapposizioni nell’attività dei due livelli di governo. Lo stesso discorso si potrebbe fare qualora si attribuissero le competenze in materia di ricerca scientifica allo Stato sapendo la rilevanza che questa riveste all’interno delle politiche di tutela della salute, attualmente uno dei compiti più rilevanti delle Regioni. Del resto giuristi come Livio Paladin e Massimo Severo Giannini avevano già parlato delle materie come “pagine bianche” e del “groviglio delle materie”.

In secondo luogo, esiste uno spazio di intervento per più di un livello di governo all’interno di una stessa materia (legislazione, programmazione, amministrazione e gestione). Non è forse una interdipendenza il fatto che nelle funzioni concorrenti lo Stato deve definire i principi generali delle materie (art.117, co. 3, Cost.)? Oppure le competenze esclusive statali di tipo trasversale previste dall’art.117 co. 2 della Costituzione – quali la garanzia della fornitura dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali per tutta la popolazione, la tutela dell’ambiente, la tutela della concorrenza e l’ordinamento civile – non vengono ad incidere su altre materie non solo di competenza concorrente ma anche residuale (esclusiva) regionale? Vi può quindi essere una pesante inframmettenza del centro anche rispetto a competenze chiaramente allocate nella periferia e ciò ha determinato un meccanismo di concorrenza istituzionale che genera equilibri instabili tra i governi. La richiesta delle competenze differenziate da parte delle Regioni a fronte delle resistenze del governo centrale ricalca proprio un processo di questo tipo teso a ridisegnare i confini delle reciproche attribuzioni, anche se solo per le Regioni che lo richiedono. Chiaramente un sistema di questo tipo determina l’esigenza di coordinamento e negoziazione tra livelli di governo al fine di una gestione efficace delle diverse politiche in cui essi intervengono. Una lista di parole guida correnti nel dibattito istituzionale sulle relazioni intergovernative è riportata al centro della figura 1 (intreccio di materie, sovrapposizione di competenze, pluralità di interessi, materie trasversali, coordinamento, negoziazione, leale cooperazione) e tra esse va richiamato soprattutto il termine “negoziato” che è ormai il cardine delle politiche pubbliche intergovernative che vengono regolate da varie formule contrattuali (intese, accordi, ecc.).

In conclusione, i governi subnazionali si trovano nello stesso tempo in una situazione di dipendenza dal centro, godono di spazi riservati di autonomia, cooperano e competono. La combinazione di tali ingredienti varia nei diversi Paesi a seconda del settore di intervento, dello spazio geografico o del periodo storico e sarà più o meno sbilanciata a favore del governo centrale o di quelli subnazionali.

Ai nostri fini quello che rileva è che questo modello delle competenze condivise ha generato l'esigenza di tre nuove soluzioni istituzionali, spesso utilizzate contemporaneamente: (i) strumenti istituzionali di coordinamento tra livelli di governo, come le conferenze generali e i comitati settoriali (modello definito anche come "federalismo dell'esecutivo"); (ii) negoziazione e contratti che portano ad intese; (iii) decentramento asimmetrico, ovvero una differenziazione nel grado di autonomia e nelle competenze e risorse assegnate ai governi subnazionali. Esso viene utilizzato soprattutto in società divise da un punto di vista culturale e/o economico, con minoranze concentrate in certi territori, spesso dotati di risorse naturali, con diverse domande di autonomia consentendo un decentramento a geometria e/o velocità variabile. Tra l'altro, in questa maniera si può portare avanti una politica di decentramento evitando un trasferimento generalizzato di competenze anche là dove non esiste una capacità amministrativa adeguata.

In tale contesto, la teoria "classica" del federalismo fiscale giustifica il decentramento per motivi di efficienza allocativa. Il decentramento consente infatti di adeguarsi meglio alle preferenze locali per la fornitura di beni e servizi pubblici e per l'attività di regolazione dei diversi governi subnazionali rispetto ad un'offerta indifferenziata nazionale, accrescendo così il benessere collettivo. Ovviamente, ciò non richiede necessariamente un approccio asimmetrico, ma neppure lo esclude. Si può infatti assumere che in un sistema decentrato alcuni livelli inferiori di governo siano soddisfatti della fornitura di beni e servizi pubblici da parte del governo centrale mentre altri vorrebbero gestirli direttamente in maniera diversa avendo preferenze differenziate e mutevoli nel tempo. In questo secondo caso i governi subnazionali dovrebbero vedersi riconosciuti poteri aggiuntivi, e questo spiega l'esigenza di quello che è stato definito come "menu federalism"²³. Certamente, però, resta il problema delle economie di scala nella gestione dei servizi che potrebbero essere perse nel caso del decentramento, così come quello del controllo delle esternalità negative, comportando oneri aggiuntivi che, a rigore, dovrebbero essere sostenuti dai governi subnazionali che richiedono le competenze. Ugualmente (e spesso ci si dimentica di questo aspetto), l'attribuzione differenziata di funzioni regolatorie potrebbe portare ad una eccessiva differenziazione regionale aumentando i costi per imprese e famiglie nonché quelli di coordinamento del governo centrale.

Ma vi è un altro aspetto da considerare legato ai complessi rapporti che esistono tra decentramento e crescita economica. È vero che il decentramento politico riflette valori e scelte di fondo per l'attuazione del principio democratico e non per il raggiungimento di obiettivi economici ma non vi è dubbio che una particolare configurazione del sistema di relazioni intergovernative condiziona il comportamento delle imprese, delle famiglie e degli stessi governi locali influenzando l'andamento economico complessivo di un Paese. La domanda da porsi è allora se il vantaggio in termini di efficienza allocativa del decentramento (in termini di

²³ Cfr. R.D. Congleton, A.Kyriacou, & J. Bacaria, *A Theory of Menu Federalism: Decentralization by Political Agreement*, in *Constitutional Political Economy*, 14, 2003 167 e s..

soddisfazione delle preferenze locali) richiamato in precedenza si traduce in un effetto positivo sulla crescita economica di un Paese riducendo anche i divari regionali al suo interno. In realtà, a questa domanda la letteratura economica di tipo empirico, utilizzando confronti tra Paesi diversi o tra regioni di un medesimo Paese, non offre una risposta univoca²⁴. Una spiegazione plausibile per questa indeterminazione è riconducibile al fatto che il decentramento non può essere misurato unidimensionalmente ma assume caratteristiche pluridimensionali, difficili da “misurare”, che lo rendono in una certa quale misura specifico per ogni Paese (*country specific*)²⁵, per cui la ricetta finale è quella che il decentramento... va fatto bene. In definitiva, l’assenza di una relazione stabile tra decentramento e sviluppo non esclude che questa comunque esista anche se certamente è difficile da valutare. In tale contesto, quali sono gli effetti positivi sulla crescita che possono derivare da un decentramento asimmetrico? Innanzitutto, un processo di concorrenza verticale tra livelli di governo per l’attribuzione di funzioni in forma asimmetrica può garantire la verifica di chi tra il livello nazionale e regionale è più efficiente nel loro svolgimento in termini di rapporto costo/prestazioni, stimolando anche l’innovazione e la diffusione delle *best practices*. A fronte di questa esternalità positiva potrebbero emergere esternalità negative nel caso in cui l’attribuzione differenziata comporti politiche che vanno a scapito di interessi generali come, ad esempio, la tutela dell’ambiente o del patrimonio culturale. In secondo luogo, le Regioni più avanzate in termini di capacità istituzionale ed amministrativa potrebbero essere “liberate” nel percorso di decentramento, favorendo un positivo meccanismo di concorrenza orizzontale, oltre che verticale, tra livelli di governo, che favorisce la sperimentazione e l’innovazione. Infine, la maggiore crescita di tali Regioni dovrebbe garantire effetti economici positivi anche nelle altre, ma potrebbe anche rendere ancora più elevato il gap con le regioni in ritardo. L’asimmetria giustificata per ragioni di efficienza deve comunque essere resa compatibile con le esigenze di equità e le politiche perequative seguite nei diversi Paesi e sancite quasi sempre a livello costituzionale. La Tavola 1 riporta in forma sintetica una matrice dei possibili costi e benefici riconducibili ad un modello asimmetrico. Da un punto di vista economico le Regioni nelle loro richieste dovrebbero offrire una lista di motivazioni, corredate da evidenze empiriche, circa i possibili benefici dell’attribuzione asimmetrica (la colonna a sinistra) mentre le amministrazioni centrali per rifiutare il trasferimento dovrebbero fare la medesima operazione relativamente ai costi (la colonna a destra). Solo un saldo positivo giustificerebbe il trasferimento da un punto di vista economico. Sinora però non abbiamo visto analisi di questo tipo.

²⁴ Su questo aspetto, anche per i richiami alla letteratura, si veda Regione Lombardia, Éupolis Lombardia, *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie*, (G. Arachi, L. Salvadori), *Policy paper* per il Consiglio regionale della Lombardia, 2017, testo disponibile qui:

<https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/leggi-e-banche-dati/analisi-e-ricerche/DettaglioApprofondimento/ricerche/istituzionale/regionalismo-differenziato-e-risorse-finanziarie>

²⁵ La specificità dei modelli di decentramento esistenti nel mondo è richiamata in numerosi studi dell’OECD. Si vedano i più recenti: OECD, *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, Paris, 2017, testo disponibile al sito: <https://www.oecd.org/publications/multi-level-governance-reforms-9789264272866-en.htm>; J. Kim, and S. Dougherty (eds.) *Fiscal decentralization and Inclusive Growth*, OECD Fiscal Federalism Studies, Paris/KIPF, Seoul 2018, testo disponibile al sito: <http://doi.org/10.1787/9789264302488-en>

Tavola 1 Possibili benefici e costi del regionalismo asimmetrico

Benefici	Costi
Soddisfazione di preferenze localmente differenziate in materia di beni e servizi pubblici e interventi regolativi forniti dallo Stato centrale	Assenza di economie di scala nella fornitura regionale di beni e servizi e differenziazione della regolamentazione amministrativa i con maggiori costi per imprese e cittadini. Aumento dei costi del coordinamento centrale a causa della maggiore differenziazione di funzioni. Possibile cattura degli interessi locali-corrruzione
Maggiore efficienza nella produzione di beni e servizi pubblici e nella gestione di attività regolative a carattere locale rispetto allo Stato	Diffusione di esternalità negative nelle altre regioni (es.: ambiente, paesaggio, inquinamento...) nel caso dei beni pubblici sovralocali e delle quali non si tiene conto
Aumento della competizione orizzontale e verticale tra governo centrale e governi subnazionali con effetti benefici sull'efficienza e sulla innovazione nella fornitura dei servizi	Aumento del potenziale di sviluppo e della capacità attrattiva delle regioni «asimmetriche» a scapito delle regioni «in ritardo» aumentando i divari territoriali
Diffusione di esternalità positive nelle altre regioni attraverso il consolidamento e la promozione ulteriore delle <i>best practices</i>	Riduzione della capacità perequativa del governo centrale nei confronti delle regioni meno sviluppate e in relazione ai servizi connessi ai diritti di cittadinanza (LEP/LEA)

Certo, queste indicazioni della teoria a volte restano troppo astratte e non facilmente rese operative, ma le giustificazioni o i dinieghi per l'attribuzione di funzioni differenziate non possono nemmeno divenire degli atti di fede.

2. La scelta delle materie: giustificazioni e criteri.

Le richieste iniziali da parte delle tre Regioni che sono arrivate a siglare una intesa preliminare hanno coperto un ventaglio diverso di materie e, soprattutto, seguito processi significativamente diversi che sono già stati richiamati in altre relazioni. Le nuove ipotesi di intesa elaborate nel febbraio 2019 risultano molto più ampie: il Veneto ha richiesto il trasferimento delle 23 materie, la Lombardia di 2 materie esclusive e 18 concorrenti mentre l'Emilia e Romagna si è limitata a 13 concorrenti e 2 esclusive²⁶. L'elenco delle materie di per se non ci dice molto. Esse costituiscono solo un macro ambito di riferimento al cui interno lo spazio di intervento regionale deve essere definito in termini di più precise funzioni legislative e amministrative attraverso i vari provvedimenti di attuazione. All'interno della documentazione ufficiale le giustificazioni di tipo economico per tali richieste sinora sono risultate molto generali e senza un adeguato supporto empirico. Ad esempio non è sinora emersa in maniera chiara una risposta a due domande formulate all'interno dell'Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art.116, 3°c., promossa dalla

²⁶ Non esiste un testo ufficiale completo. Nel sito del Ministero degli affari regionali è presente solo la prima parte delle intese con le disposizioni di carattere generale, mentre la seconda è stata pubblicata nel sito di federalismi.it; cfr.: www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38116

Commissione bicamerale sulle questioni regionali nel 2017. In essa si chiedeva: (i) come erano state individuate le materie in relazione alle quali richiedere forme e condizioni particolari di autonomia; (ii) se erano stati condotti studi o simulazioni in ordine alla capacità dell'ente regionale di assolvere al meglio le funzioni che oggi competono allo Stato²⁷. Le risposte da parte dei rappresentanti delle tre Regioni sono state di tipo generale e riconducibili a tre ordini di motivi principali:

- la valorizzazione delle vocazioni territoriali, ovvero la possibilità di adattarsi alle specificità e alle preferenze locali;
- l'individuazione di funzioni strumentali rispetto al raggiungimento delle priorità strategiche del programma di governo della giunta regionale e per le politiche di sviluppo nel contesto delle politiche regionali europee;
- la maggiore efficienza e funzionalità dell'azione regionale rispetto a quella statale.

Si tratta di risposte troppo generiche non accompagnate da adeguati approfondimenti e evidenze empiriche. Ognuno dei tre punti consente .

Quali sono le “vocazioni territoriali” dell'Emilia e Romagna e in cosa si discostano (se si discostano...) da quelle della Lombardia e del Veneto? Quali sono le priorità strategiche delle tre Regioni e in cosa si discostano? Quali sono le funzioni prioritarie da attribuire in forma differenziata in relazione a tali aspetti? Quale impatto potrebbero avere sulla competitività e la crescita economica delle rispettive regioni? Tra l'altro non è casuale che le tre “Regioni trainanti” corrispondano ad una direttrice di sviluppo territoriale proiettata sul nord est che in questi ultimi anni ha identificato un nuovo quadrilatero di sviluppo Milano-Brescia-Padova-Bologna che si prolunga verso il Trentino Alto Adige e il Brennero a fronte di un ritardo dell'area del nord ovest composta da Piemonte Valle d'Aosta e Liguria, un tempo integrata nel vecchio triangolo industriale Milano-Torino-Genova. Se guardiamo il tasso di crescita cumulata del PIL regionale nel decennio post crisi (2007-2018) quattro presentano un andamento positivo (Lombardia, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento, Veneto e Emilia Romagna), rispetto a Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta e, in misura minore Friuli Venezia Giulia a fronte di un peggioramento della posizione relativa delle regioni del Sud (Tab.1). Processi di questo tipo possono essere meglio governati da una redistribuzione delle competenze in direzione dei governi regionali, ma richiederebbero anche strategie economico-territoriali a carattere macro-regionale definite in maniera più precisa nei principali documenti di politica economica del paese come il Documento di economia e finanza (DEF) e, al suo interno, del programma nazionale di riforme (PNR), con un maggiore coinvolgimento delle Regioni che sinora paiono avere svolto un ruolo più formale che sostanziale per la loro elaborazione.

²⁷ Commissione bicamerale sulle questioni regionali, *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, Documento conclusivo*, febbraio 2018, testo disponibile al sito: http://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c23_Regioni&anno=2018&mese=02&giorno=06&idCommissione=23&numero=0005&file=indice_stenografico

Tabella 1 Crescita cumulata del PIL regionale 2018-2007

<i>Regioni</i>	Tasso di variazione Pil 2018-2007
Valle d'Aosta	-11,16
Piemonte	-5,72
Liguria	-10,61
Lombardia	1,09
Bolzano	9,70
Trento	2,75
Veneto	0,16
Friuli V.G.	-4,06
Emilia Romagna	0,25
Italia	-4,41

Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat e Prometeia. Valori concatenati con anno di riferimento 2010.

In sostanza, si torna al problema delle interdipendenze tra livelli di governo richiamato nel paragrafo precedente, per cui ogni nuovo assetto delle competenze andrebbe affiancato da un adeguamento degli strumenti istituzionali di coordinamento. Passando invece al confronto centro periferia in termini di efficienza, sinora non è stata presentata nessuna analisi sui modelli organizzativi proposti nelle funzioni da trasferire che giustifichi la presunzione di maggiore efficienza delle Regioni rispetto allo Stato. Ciò stupisce, perché vi sono sicuramente casi in cui sono emerse *best practices* regionali come nell'ambito delle competenze in merito alla tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Molte delle funzioni richieste hanno poi natura regolatoria e sarebbe stato utile evidenziare in che misura il trasferimento possa semplificare il rapporto tra Pubblica amministrazione famiglie e imprese evitando il rischio di una “balcanizzazione” dei procedimenti amministrativi o quello di creare esternalità negative tra i territori (pensiamo ai procedimenti in materia ambientale). Per quanto concerne la fornitura di servizi finali il problema, data la sua rilevanza finanziaria, si pone soprattutto per la materia “norme generali sull'istruzione” per la quale si potrebbe valutare l'esperienza delle Regioni a Statuto speciale che già gestiscono tale competenza (Province di Bolzano e Trento e Regione Valle d'Aosta) comparandola con quella dell'amministrazione centrale. Probabilmente, una legge attuativa dell'art.116, c.3, della Costituzione avrebbe consentito di dare indicazioni e orientamenti più specifici in merito ai criteri utilizzabili per valutare le richieste, (es: equilibri dei bilanci regionali, indicatori di capacità amministrativa) e alle procedure di verifica delle prestazioni nelle funzioni aggiuntive trasferite²⁸.

3. Il finanziamento dell'asimmetria

L'asimmetria nella distribuzione delle competenze richiede deve essere affrontata anche rispetto alle sue modalità di finanziamento. Attualmente si prevede che il finanziamento partirà dalla

²⁸ Questo sembra l'orientamento dell'attuale governo in carica.

spesa storica dello Stato nella Regione per la materia trasferita. Gradualmente però tale trasferimento dovrà tenere conto dei fabbisogni standard per la stessa funzione determinati entro un anno e che diverranno l'unico parametro di ripartizione dopo il passaggio delle competenze. Nelle pre-intese del Febbraio 2018, stando alla lettera, ma il testo era ambiguo, i fabbisogni sarebbero stati da correlare anche al gettito dei tributi erariali, ed è proprio su questo aspetto che si sono appuntati i critici che paventavano una riduzione di risorse per le regioni più povere a fronte di un aumento delle compartecipazioni di quelle più ricche che potrebbe portare alla “secessione dei ricchi”²⁹ a sua volta originata da quella che è stata anche definita come la “frustrazione dei ricchi”³⁰. In questa maniera le tre Regioni si sarebbero riappropriate di parte dei residui fiscali negativi, ovvero della differenza tra le spese erogate e le entrate raccolte (al netto dei trasferimenti tra diversi livelli di governo) da qualsiasi amministrazione pubblica in ognuna di esse. In realtà, gli studiosi di finanza pubblica hanno messo in luce come la costruzione di tale indicatore sia metodologicamente complessa e legata ai vari criteri utilizzabili che portano a risultati significativamente diversi. Esso non può quindi essere utilizzato come criterio per il finanziamento dei governi regionali e ciò è stato anche formalmente sancito dalla sentenza n. 69/2016 della Corte Costituzionale.

Nella nuova formulazione questa ipotesi non è più presente, facendo venire meno le critiche legate alla sua ambiguità, ma sono emersi altri punti problematici. Il meccanismo finanziario previsto per il finanziamento delle competenze asimmetriche nelle bozze provvisorie relative alle intese con Veneto, Lombardia e Emilia e Romagna si basa sui seguenti assunti:

- a) finanziamento iniziale per le funzioni attribuite pari alla spesa storica dello stato nella regione interessata;
- b) tale finanziamento verrà ricalcolato sulla base di fabbisogni standard determinati entro un anno dall'attribuzione delle competenze da un apposito Comitato Stato Regioni che il Governo si impegna a costituire;
- c) nelle more della determinazione e dell'applicazione dei fabbisogni standard e comunque entro tre anni dall'approvazione della legge, l'ammontare di risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle nuove funzioni non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse;
- d) tale finanziamento sarà garantito da una compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'Irpef e di eventuali altri tributi erariali o da aliquote riservate sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale;

²⁹ Si veda il recente contributo (che ha fatto molto discutere) di G. Viesti (2019), *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, 2019 testo disponibile al sito: http://www.laterza.it/index.php?option=com_content&view=article&id=21792019.

³⁰ Definita in questo modo: “Dal punto di vista delle Regioni più prospere vi è una tendenza a considerare che lo Stato unitario, da un lato, nasconda il loro sfruttamento da parte delle Regioni più povere che sono più o meno coscientemente viste come responsabili del loro destino- e dall'altro lato che esso sia ordinato in forme di governo che mal si adattano alle parti più dinamiche del paese”; cfr. P. Salmon, *La regionalizzazione nei sistemi unitari: il caso francese*, in *Amministrare*, 1, 1998, p. 28.

- e) ogni variazione di gettito di tali fonti maturato nel territorio regionale rispetto alla spesa storica o a quanto riconosciuto in base ai fabbisogni standard resta di competenza della Regione;
- f) possibile compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o a altri tributi erariali, in riferimento al fabbisogno per investimenti pubblici, ovvero anche mediante crediti di imposta con riferimento agli investimenti privati con risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

La domanda che ci possiamo porre è se queste indicazioni sono compatibili con le regole dell'art. 119 della Costituzione e con i meccanismi previsti dalla L. 42/2009 e dal D. Lgs. n.68/2011 per il finanziamento delle competenze delle Regioni a statuto ordinario. É bene ricordarne i tratti principali. Innanzitutto, le funzioni regionali ai fini del finanziamento vengono distinte tra quelle connesse alla fornitura dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nelle materie della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione, dei trasporti pubblici locali relativamente agli interventi in conto capitale, nonché dei livelli "adeguati" del servizio di trasporto pubblico locale, con la possibilità di includere successivamente ulteriori settori³¹. Per questo tipo di funzioni vengono individuate cinque fonti di entrata delle regioni a statuto ordinario: IRAP, addizionale regionale all'Irpef, tributi regionali propri, compartecipazioni al gettito IVA, trasferimenti perequativi statali.

Per quanto concerne le funzioni non legate alla fornitura dei LEP il meccanismo doveva basarsi sull'entrata derivante dall'addizionale Irpef con aliquota rideterminata in una misura tale da garantire il finanziamento di tutti i trasferimenti statali residui che sarebbero stati soppressi. Per garantire il finanziamento di tali spese in tutte le Regioni è previsto un sistema di perequazione orizzontale relativo alla sola capacità fiscale.

Tale regime sinora è stato applicato molto parzialmente con la definizione dei LEP solo per la sanità, mentre non è avvenuta la fiscalizzazione dei trasferimenti, per cui il sistema attuale è ancora basato sul D.Lgs. n.56/2000 che si fonda su una compartecipazione al gettito dell'IVA nominalmente attribuita alle singole Regioni e poi tra di loro redistribuita. Le disposizioni finanziarie previste nelle bozze di intesa non contemplano la distinzione queste due tipologie di spesa, parlando genericamente di fabbisogni standard per tutte le nuove competenze. In realtà solo una differenziazione tra il finanziamento delle funzioni collegate ai LEP e tutte le altre, può mantenere intatto il disegno di perequazione esistente. Per le prime vi sarebbe la necessità di introdurre i LEP per la funzione esclusiva statale "norme generali sull'istruzione", da integrare con quella concorrente "istruzione salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche". Per le altre materie si tratta di vedere se le attribuzioni aggiuntive comporteranno modifiche nelle funzioni in cui sono previsti i LEP. La formula di finanziamento per rientrare nel meccanismo previsto dal D.Lgs. n.68/2011 potrebbe essere basata soprattutto su un aumento della quota di compartecipazione IVA.

³¹ Successivamente sono stati previsti dei LEP per quello che concerne il diritto allo studio (D.Lgs. n.68/2012) e i servizi per il lavoro (D.M. n.4/2018, ex art.2 del D. Lgs. n.150/2015). Il finanziamento risulta però ancora di natura settoriale. I LEP per l'istruzione erano previsti anche nel D. Lgs. n.226/2005, ma erano da interpretare più come limiti di principio per la legislazione regionale.

Più complesso introdurre un meccanismo per le funzioni non connesse ai LEP (beninteso solo quelle trasferite) che coprono un ventaglio di attività molto disomogeneo, legate molto spesso a funzioni di mera regolamentazione. In questo caso, la perequazione basata sulla capacità fiscale potrebbe basarsi sulla compartecipazione ad un tributo erariale a parità di pressione fiscale sui residenti nella regione interessata. Probabilmente, il tributo più adeguato in questo caso, tenendo conto dei possibili fenomeni traslativi, risulta l'Irpef.

Resta poi imprecisato il meccanismo di finanziamento degli investimenti pubblici previsto nell'art 6 della bozza di intesa attraverso compartecipazione al gettito o aliquote riservate relativamente a Irpef o altri tributi erariali, che dovrebbe essere connesso alle modalità di finanziamento della perequazione infrastrutturale (art. 22 della L. n.42/2009 e d.lgs. n.88/2011 sugli interventi speciali per lo sviluppo e la coesione), questione che sinora non è stata affrontata.

Da questo punto di vista, le entrate previste dall'art.5 punto b) delle bozze di intesa sono solo parzialmente riconducibili al modello generale, anche se, inspiegabilmente, in tutto l'articolato non si fa alcun riferimento alla L. n.42/09 e ai suoi decreti attuativi. Vi è inoltre una disposizione chiaramente incompatibile con tale legge quando nel punto c) dell'art.4 si prevede che se entro tre anni non si stabiliscono i fabbisogni standard le Regioni interessate riceveranno comunque un trasferimento di risorse valutato sulla spesa media pro capite a livello nazionale della funzione interessata e non sulla spesa storica a livello regionale. Ciò si tradurrebbe in una sorta di standardizzazione della spesa che, in assenza dei fattori correttivi necessari a identificare un valore "oggettivo", garantirebbe un maggiore flusso di risorse alle tre Regioni richiedenti, caratterizzate da una spesa statale pro capite a livello regionale più bassa della media nazionale, che potrebbero anche incidere sulle risorse disponibili per le altre Regioni o tradursi in un aumento della pressione fiscale visto il vincolo previsto dal c.2 dell'art 4 sull'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Un percorso attuativo sostenibile in termini di finanza pubblica dovrebbe in ogni caso partire da una stima del costo delle funzioni da trasferire a ciascuna Regione sulla base della "spesa storica" come previsto nel c.1, punto a) dell'art. 5. Si tratta di una operazione tecnicamente complessa soprattutto qualora solo parte di una competenza venga trasferita (ad esempio la gestione e non la programmazione e il controllo). Non esistono sinora valutazioni ufficiali del peso finanziario delle funzioni "trasferibili" alle tre Regioni, ma solo alcune stime svolte da Istituti di ricerca. In particolare, si può fare riferimento al lavoro dell'Issirfa³² che ha stimato l'impatto finanziario di un trasferimento di tutte le 20 funzioni concorrenti. Successivamente va garantito un equilibrio dinamico sulla base dei meccanismi già previsti dalla L. n.42/09.

³² Cfr. A. Filippetti, F. Tuzi, *I costi del federalismo asimmetrico: alcune ipotesi* in IRES, Irpet, SRM, PoliS Lombardia, Ipres, Liguria Ricerche, *La finanza territoriale. Rapporto 2018...* cit, 247 e s.

Per una analisi critica completa alla parte finanziaria delle bozze di intesa rinviamo al recente contributo dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio: UPB, *Audizione dell'Ufficio Parlamentare del bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3 c., della Costituzione*, intervento del Consigliere Alberto Zanardi, 10 luglio 2019 – testo disponibile qui: http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/07/Audizione-10_7_2019-UPB.pdf

4. Prospettive del regionalismo asimmetrico

In questo contributo si è cercato di inquadrare il problema del decentramento asimmetrico all'interno di un profilo di analisi economico-finanziaria e con riferimento al processo in atto nel nostro Paese. L'asimmetria rappresenta una delle soluzioni che si sono trovate ai problemi strutturali delle relazioni intergovernative caratterizzate da competenze condivise quando si presenti la necessità di un decentramento a velocità variabile. Da un punto di vista economico si possono identificare potenziali benefici ma anche costi nella creazione di un modello asimmetrico. Sinora è stato difficile valutarne preventivamente la funzionalità in quanto non sono disponibili valutazioni comparate sull'efficienza e sui risultati dei governi regionali se non, in maniera parziale e non sempre sufficiente, per settori come sanità e trasporti.

La realtà è che lo Stato sinora non ha svolto in maniera adeguata il suo compito di coordinamento, monitoraggio e verifica delle varie politiche pubbliche necessario per potere svolgere una analisi delle performances relative delle diverse Regioni che in certi casi potrebbe giustificare interventi sostitutivi. Ciò rende difficile la valutazione della funzionalità delle richieste regionali. Ugualmente, in relazione alla fornitura di servizi, l'individuazione dei LEP e dei loro costi standard per le Regioni non ha fatto grossi passi in avanti (salvo che per la sanità) ma un avvio ordinato del regionalismo asimmetrico non potrà farne a meno se si vuole garantire una adeguata perequazione tra i territori, con particolare riguardo per l'istruzione.

Si è anche ricordato come il decentramento asimmetrico possa influenzare positivamente o negativamente la crescita economica nonché la convergenza territoriale tra le diverse aree di un paese. A tale fine è però indispensabile individuare le funzioni da trasferire nelle diverse materie tenendo conto sia delle specificità delle singole regioni che dei percorsi di sviluppo multiregionale nel nostro Paese, anche al di là dei nostri confini. Ciò significa che l'attuazione dell'art.116 della Costituzione ha bisogno di un approccio sistemico.

Le regole per un decentramento fiscale ordinato, efficiente e rispettoso di alcuni principi di equità richiedono che l'assetto delle competenze (simmetriche e asimmetriche), struttura del finanziamento, politiche di perequazione, controllo del debito, strumenti istituzionali di coordinamento tra livelli di governo risultino coerenti tra di loro e sufficientemente elastici. In più, occorrerà una costante verifica dei provvedimenti presi, considerato il carattere innovativo delle attribuzioni asimmetriche, con un approccio sperimentale.

Per quanto concerne più specificatamente gli aspetti finanziari, l'asimmetria va resa coerente rispetto ai meccanismi previsti dall'art.119 della Costituzione, dalla l. n.42/09 e dal d.lgs. n.68/2011, superando le incongruenze e i ritardi intervenuti nei diversi regimi transitori, a meno di non volere modificare in maniera rilevante il sistema esistente (che, tra l'altro, a livello di legislazione ordinaria aveva avuto una approvazione sostanzialmente *bipartisan*).

Purtroppo, il decentramento asimmetrico è stato visto prevalentemente come un gioco redistributivo a somma zero finalizzato alla riappropriazione dei residui fiscali negativi delle regioni più ricche a scapito di quelle più arretrate, mentre vi potrebbero essere guadagni possibili per tutti se introducendolo si induce il sistema allo sviluppo. Questa polemica andrebbe superata concentrandosi sui profili legati alla economicità e funzionalità della nuova distribuzione asimmetrica delle funzioni, nella consapevolezza che nel modello dell'interdipendenza tra livelli di

governo solo la negozialità e la cooperazione possano garantire un equilibrio tra le esigenze di coordinamento e quelle di autonomia.

In conclusione se maggiormente ancorato alle politiche regionali legate a obiettivi intersettoriali, superando un approccio per materie³³, e portato su binari coerenti con l'attuale sistema di finanziamento, l'avvio del regionalismo asimmetrico può rappresentare un utile stimolo sia per rilanciare il regionalismo in una ottica di sviluppo, sia per riaprire il cantiere del federalismo fiscale.

³³ Cfr. R. Bin, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, n.3, 2013, 509 e s..

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Dipartimento di Studi Internazionali,

Giuridici e Storico-Politici

Via Festa del Perdono 7

20122 Milano

Tel: +39 02 503 111

www.unimi.it

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Arbarello 8

10122 Torino – Italy

Tel. +39 011 670 5024

www.csfederalismo.it

info@csfederalismo.it