

**LA PERDURANTE ATTUALITÀ DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO.
UN'ANALISI DEI CONTENUTI DELLE 'BOZZE D'INTESA'**

VINCENTE PIERLUIGI GROSSI
(Università degli Studi di Napoli Federico II)

Data di pubblicazione: 18 maggio 2021

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

VINCENTE PIERLUIGI GROSSI *

**La perdurante attualità del regionalismo differenziato.
Un'analisi dei contenuti delle 'bozze d'intesa'**

Abstract (It.): *in relazione al processo di attuazione del regionalismo differenziato, il saggio analizza i contenuti delle 'bozze d'intesa', con un approfondimento sia sulle materie che le compongono – in special modo la tutela della salute e l'istruzione – sia sulla descrizione dei criteri e dei metodi di finanziamento. Conseguentemente, l'analisi si focalizza sui Livelli Essenziali delle Prestazioni, e in particolare sulla loro possibile idoneità ad arginare eventuali effetti negativi connessi alla legge di differenziazione.*

Abstract (En.): *this essay examines the contents of the 'draft agreements' for the implementation of 'differentiated regionalism'. In particular, the article explores the subject matters – especially, healthcare and education – as well as the funding criteria and methods provided in the agreements. Therefore, the analysis focuses on the 'basic level of benefits' set forth in Article 117(2) of the Italian Constitution, specifically on their suitability to stem any negative effects connected to the law of differentiation.*

Parole chiave: regionalismo differenziato, bozze d'intesa, tutela della salute, istruzione, livelli essenziali delle prestazioni.

Keywords: differentiated regionalism, draft agreements, healthcare, education, basic level of benefits.

* Università degli Studi di Napoli Federico II.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Materie oggetto dell'intesa e moduli della differenziazione: la struttura delle bozze d'intesa e il loro complesso regime giuridico. – 3. Il metodo della devoluzione differenziata. – 4. Le richieste in tema di istruzione. – 5. Le richieste in tema di tutela della salute. – 6. La tecnica dell'analisi delle funzioni. – 7. Il tema dei finanziamenti. – 8. Conclusioni.

1. *Premessa*

Nell'ampio dibattito sviluppatosi, è stato affermato¹ che il tema del regionalismo differenziato sarebbe rimasto centrale se non fosse intervenuta una dirompente pandemia.

Invero, questa opinione è condivisibile solo in parte: l'autonomia differenziata resta centrale, e proprio in virtù dell'esperienza pandemica. Più precisamente, il punto nodale della questione è relativo alla 'forma di Regione' conveniente da adottare, posto che l'assetto normativo vigente, oggi più di prima, sembra non soddisfare nessuno.

Tuttavia, non è corretto affermare che in quest'anno nulla sia cambiato. Infatti, se prima del marzo del 2020 il completamento del percorso intrapreso da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna sembrava certo e ineluttabile, oggi le spinte in atto sono almeno due. Poiché si sta facendo strada nell'opinione pubblica l'idea che le attribuzioni regionali vadano piuttosto limitate, magari drasticamente.

Anche in riferimento al dibattito dottrinario sono state evidenziate delle criticità, tanto che si è parlato di «catastrofe discorsiva», in quanto «studiosi

* Università degli Studi di Napoli, Federico II.

¹ Ci si riferisce all'audizione del Ministro Maria Stella Gelmini sulle linee programmatiche nelle materie di sua competenza: M.S. GELMINI, *Audizione Parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, Commissione per le questioni regionali, Seduta del 3 marzo 2021, 7.

che possono vantare, in tema di autonomie, itinerari analitici estesi e profondi, che li hanno condotti a costruzioni raffinate e problematiche, si armano l'un contro l'altro con le retoriche del conflitto, abbandonando il metodo scientifico»². Ovverosia, si è talvolta contestato che siano state promosse «considerazioni [...] dedotte da enunciati normativi che suggeriscono conclusioni, puntualmente smentite da quel che è accaduto e accade»³. Invero, come è stato rilevato⁴, questa situazione si è determinata soprattutto in ragione dell'assenza di trasparenza dei contenuti delle trattative con le Regioni interessate. Difatti, oltre agli Accordi preliminari⁵, gli unici documenti disponibili sono le bozze d'intesa del febbraio e del maggio del 2019, rese pubbliche dal sito *Roars.it*⁶. Tuttavia, se inizialmente poteva dubitarsi della autenticità delle bozze, oggi non è più ragionevole farlo, posto che gli stessi interventi dei Ministri nelle audizioni parlamentari sono pienamente sovrapponibili ai testi che abbiamo a disposizione.

² S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato, debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Gruppo di Pisa*, 3/2019, www.gruppodipisa.it, 224 ss.

³ M. BERTOLISSI, *Premesse per una lettura "sostanziale" dell'art. 116, 3° comma della Costituzione*, in *Riv. AIC*, 1/2020, www.rivistaaic.it, 439.

⁴ 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, www.federalismi.it, 3.

⁵ Accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, consultabili al link <http://www.affariregionali.gov.it/comunicazione/notizie/2018/giugno/autonomia-differenziata-accordi-preliminari-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto/>.

⁶ Riguardo alle bozze, ne sono disponibili due versioni, quelle del febbraio 2019 e quelle del maggio dello stesso anno. Queste ultime possono essere reperite al link <https://www.roars.it/online/ecco-le-carte-segrete-sullautonomia-differenziata-come-veneto-lombardia-ed-emilia-romagna-si-preparano-a-frantumare-il-paese/>.

Il presente elaborato si fonda proprio su questa premessa, proponendo dunque un'analisi dei contenuti delle bozze d'intesa, sia in riferimento alla parte concernente le materie oggetto della trattativa, sia in riferimento ai sistemi di finanziamento che si intendono adottare per l'erogazione delle stesse. Nel condurre l'analisi si manterrà un profilo di doverosa imparzialità politica, ma senza alcuna pretesa di neutralità giuridica, poiché il diritto – e segnatamente quello costituzionale – non può mai essere veramente tale, cioè indifferente.

2. Materie oggetto dell'intesa e moduli della differenziazione: la struttura delle bozze d'intesa e il loro complesso regime giuridico

La stipulazione dei Preaccordi Bressa con il Governo Gentiloni (febbraio 2018), nonché la redazione delle bozze d'intesa con il Governo Conte I (febbraio-maggio 2019) rappresentano i veri snodi fondamentali del percorso *in itinere* di attivazione del regionalismo differenziato.

Le bozze d'intesa, pur non essendo atti ufficiali, sono state oggetto di attenta analisi da parte degli studiosi, soprattutto in sede di audizioni presso la Commissione per l'attuazione del Federalismo Fiscale, in quanto costituiscono a oggi l'unica documentazione disponibile.

Dal punto di vista della loro struttura, le bozze si dividono in Parte generale e Parte speciale: la prima contiene i principi e i metodi della devoluzione differenziata; la seconda, invece, che è complementare alla prima, individua nello specifico le funzioni legislative e amministrative oggetto di devoluzione.

In particolare, la Parte generale (*sostanzialmente*⁷ identica per tutte le Regioni) consta di nove articoli, classificabili per gruppi di argomento: il primo gruppo (artt. 1-2) indica le materie dell'art. 117 Cost. entro le quali si sviluppano le richieste di cui alla Parte speciale, definendone pertanto l'oggetto; il secondo gruppo (artt. 3-7), grossomodo, sancisce le norme sul finanziamento della differenziazione e quindi si stabiliscono i termini dell'entrata in vigore dei trasferimenti⁸; in ultimo, il terzo gruppo (artt. 8-9) regola le relazioni giuridiche che sorgono tra Stato e Regione in seguito all'approvazione della legge di differenziazione. Più nello specifico, l'art. 8 norma la questione della successione delle leggi nel tempo, affidando (discutibilmente) alla legge regionale il compito di individuare le leggi statali delle quali «cessa l'efficacia»⁹; l'art. 9, invece, contiene un riferimento generico a sistemi di verifica e monitoraggio sullo stato di attuazione dell'intesa.

In quest'ultima sezione, rispetto ai c.d. Preaccordi del 2018, è scomparso qualsiasi riferimento alla durata dell'intesa¹⁰, che quindi si assume come definitiva, salvo ulteriori sviluppi¹¹.

⁷ L'unica differenza che a oggi si può registrare è l'aggiunta dei commi 2 e 3 all'art. 2 della bozza dell'Emilia-Romagna.

⁸ Invero, tale sezione andrebbe coordinata con la proposta di legge quadro del ministro Boccia. Infatti, quest'ultima, all'art. 1, prevede la preventiva definizione dei Lep nelle materie oggetto di attribuzione alle Regioni, e solo in un successivo momento i dpcm di trasferimento delle funzioni diventerebbero operativi.

⁹ Trattasi di una previsione assai discutibile, cfr. A. BONOMI, *Il "fenomeno" della cessazione di efficacia della legge statale ad opera della legge regionale nel regionalismo differenziato: aspetti problematici*, in *Rivista AIC*, 4/2019, www.rivistaaic.it, 247-259.

¹⁰ Già presente all'art. 6 dei c.d. Preaccordi Bressa.

¹¹ In proposito, la proposta Boccia all'art. 1, co. 4, stabilisce quanto segue: «Lo Stato e la regione sottopongono a verifica l'intesa al termine del decimo anno dall'entrata in vigore

La classificazione delle disposizioni per gruppi o sezioni non rileva esclusivamente ai fini illustrativi o didattici: infatti, secondo una dottrina¹², il regime giuridico dell'intesa non sarebbe uniforme. In questo senso, solo il primo gruppo della Parte generale e la Parte speciale dell'intesa godrebbero dalla garanzia dell'inemendabilità; mentre, le altre sezioni delle bozze afferirebbero al c.d. «contenuto eventuale» dell'accordo, e pertanto non sarebbero oggetto di contrattazione necessaria.

3. *Il metodo della devoluzione differenziata*

Dal punto di vista teorico, la realizzazione di un ordinamento regionale differenziato si basa sull'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle Regioni che *motivatamente* ne facciano richiesta.

Difatti, l'individuazione delle competenze da devolvere non è un'attività rimessa alla piena discrezionalità del decisore politico, il quale d'un lato risulta vincolato dal generale principio di ragionevolezza, e dall'altro è obbligato a individuare quei «fatti differenziali» propri della realtà regionale che intende discostare rispetto al modello ordinario. In questo senso, il

della legge di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia o nel più breve termine fissato dall'intesa stessa. Lo Stato e la Regione possono comunque assumere in qualsiasi momento l'iniziativa per la revisione dell'intesa, da definire ai sensi dei commi 2 e 3». Invero, il termine di verifica non è equiparabile a un termine di efficacia. Inoltre, la legge Boccia non sarebbe comunque idonea a vincolare una legge ordinaria successiva, cfr. S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in questa *Rivista*, 3/2019, 2 ss.

¹² M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019, www.federalismi.it, 31-32.

procedimento *ex art.* 116, co. 3, si distingue sensibilmente dalla revisione costituzionale *ex art.* 138 Cost., poiché alla riduzione del rango della fonte attuativa della differenziazione consegue necessariamente una restrizione della sua capacità innovativa.

Pertanto, mentre il legislatore di revisione può utilizzare la procedura *ex art.* 138 Cost. per soddisfare qualunque esigenza politica, il legislatore *ex art.* 116, co. 3, è vincolato all'attuazione del principio di differenziazione. Inoltre, la revisione costituzionale *ex art.* 138 riguarda, di regola, tutte le realtà regionali; mentre la differenziazione *ex art.* 116, co. 3, concerne l'unica Regione che ne fa richiesta.

Il travisamento di questi dati essenziali è forse il peccato originale delle bozze di intesa di febbraio-maggio 2019, ma anche dei c.d. Preaccordi Bressa, poiché l'individuazione delle funzioni da trasferire non è stata suffragata da alcuna motivazione di carattere oggettivo¹³. In questo modo, il decisore politico ha di fatto aderito alla tesi in base alla quale l'art. 116, co. 3, operi una decostituzionalizzazione formale dell'art. 117 Cost.¹⁴ Al medesimo

¹³ Cfr. A. PERETTO, *Audizione parlamentare, in Resoconto stenografico*, COBAFF, Seduta 12 giugno 2019, Allegato, 4 ss.

¹⁴ Sostengono la tesi della decostituzionalizzazione A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 179; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni particolari di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, 139; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 35; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Federalismi.it*, 21/2018, www.federalismi.it, 2. Questa impostazione argomentativa non ci sembra compatibile né con la lettera dell'articolo 116, co. 3, Cost. né con la sua interpretazione sistematica. In questo senso, la legittimità della decostituzionalizzazione formale è stata messa in dubbio anzitempo da L. ELIA., *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in

tempo, questa metodologia ha suscitato la forte sensazione¹⁵ che le funzioni in questione (specie quelle amministrative) siano state individuate in ragione della loro onerosità, mirando all’abbattimento del residuo fiscale¹⁶.

Ciò non è smentito, ma confermato dagli interventi dei tecnici¹⁷ della Regione Veneto presso il Convegno dell’Università di Trento¹⁸, dove è stato sommessamente evidenziato – tra le altre cose – che l’individuazione delle competenze è stata condotta previa ricognizione sommaria di tutte le funzioni potenzialmente devolvibili, senza far riferimento a nessuna

Resoconto stenografico, Senato della Repubblica XIV LEG., 1^a Commissione, Seduta n. 40 del 23 ottobre 2001, consultabile al link http://www.consiglio.regione.toscana.it:8085/leggi-e-banche-dati/documentazione-ed-elaborati/titolo-quinto/audizione_elia.htm. Secondo l’impostazione qui condivisa, l’art. 116, co. 3, Cost. non deroga al riparto competenziale, in quanto implicitamente lo riconferma: l’oggetto del trasferimento non è la materia in sé, ma soltanto delle particolari funzioni concernenti quella materia, cfr. M. VILLONE, *Italia divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli 2019, 65-66; S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato, debolezza teorica e pratica del conflitto*, cit., 227-228; ID., *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, cit., 6.

¹⁵ G. VIESTI, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, COBAFF, Seduta 13 giugno 2019; A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, 19/2019, www.federalismi.it, 7 ss.

¹⁶ Tali congetture sono confermate dall’intervento di M. BERTOLISSI, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, Commissione Parlamentare per le questioni Regionali, seduta di giovedì 21 dicembre 2017, nello specifico 12; SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2018 L’economia e la società del Mezzogiorno 2017*, 230-233.

¹⁷ Non solo i tecnici ma anche la dottrina: cfr. R. BIN, *Le materie nel dettato dell’articolo 116 Cost.*, testo della lezione svolta al Seminario di Studi e Ricerche parlamentari «Silvano Tosi» - Corso di Diritto Regionale, 6 marzo 2019, 7-9.

¹⁸ Oggi al link <https://www.youtube.com/watch?v=0QdBOYSaQcY>, in particolare ci riferiamo all’intervento dell’avv. Greco, min. 18:20.

specificazione rispetto alla realtà regionale o a particolari *performances* di capacità amministrativa¹⁹.

Come risulta dall'art. 2 delle bozze d'intesa del maggio 2019 (le ultime disponibili), le richieste di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna si sviluppano entro tutto l'ambito delle materie devolvibili in base al disposto dell'art. 116, co. 3, Cost., alle quali si aggiunge (per il Veneto) la richiesta di ulteriori funzioni riguardo alla materia dell'immigrazione²⁰, come riportato dalla tabella che segue²¹:

<i>Materie previste dall'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione</i>	Veneto	Lombardia	Emilia- Romagna
<i>Circondari del Giudice di Pace (II comma)</i>	Sì		Sì
<i>Norme generali sull'istruzione (II comma)</i>	Sì	Sì	Sì
<i>Istruzione</i>	Sì	Sì	Sì
<i>Tutela dell'ambiente (II comma)</i>	Sì	Sì	Sì
<i>Valorizzazione beni ambientali e culturali</i>	Sì	Sì	Sì

¹⁹ Si veda ancora l'intervento dell'avv. Greco, min. 31:00.

²⁰ Art. 66, bozza d'intesa; sul punto S. DE NARDO, *Sulla richiesta di autonomia differenziata in materia di immigrazione presentata al Governo della Repubblica dalla Regione del Veneto*, in *Le Regioni*, 5-6/2019, 1521-1537.

²¹ Cfr. E. AURELI - L. MARILOTTI, *L'attuazione del "regionalismo differenziato": l'oggetto delle bozze d'intesa di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna ed il rapporto tra competenze legislative e funzioni amministrative*, in *Osservatorio sulle Fonti*, Seminario di studi e ricerche parlamentari «Sull'art. 116, III comma, della Costituzione», febbraio 2020, 40.



<i>Rapporti internazionali</i>	Sì	Sì	Sì
<i>Commercio estero</i>	Sì	Sì	Sì
<i>Lavoro</i>	Sì	Sì	Sì
<i>Professioni</i>	Sì	Sì	
<i>Ricerca scientifica</i>	Sì	Sì	Sì
<i>Salute</i>	Sì	Sì	Sì
<i>Alimentazione</i>	Sì	Sì	
<i>Sport</i>	Sì	Sì	Sì
<i>Protezione civile</i>	Sì	Sì	Sì
<i>Territorio</i>	Sì	Sì	Sì
<i>Porti e aeroporti</i>	Sì	Sì	
<i>Reti di trasporto e di navigazione</i>	Sì	Sì	Sì
<i>Comunicazione</i>	Sì	Sì	
<i>Energia</i>	Sì	Sì	
<i>Previdenza</i>	Sì	Sì	Sì
<i>Coordinamento finanza pubblica e sistema tributario</i>	Sì	Sì	Sì
<i>Casse di risparmio</i>	Sì		

<i>Enti di credito</i>	Sì		
<i>Immigrazione (II comma)</i>	Sì		
Totale	24	20	16

Apparentemente, l'individuazione delle singole funzioni – in luogo della richiesta dell'intera materia – sembrerebbe coerente con l'art. 116, co. 3, il quale, non operando la decostituzionalizzazione dell'art. 117 Cost., non consente alla legge ordinaria di prevalere sul suo disposto²². Tuttavia, l'elevato numero di funzioni richieste (se ne contano oltre 130 nel caso della Lombardia e del Veneto), nonché l'ampiezza dei contenuti delle stesse lasciano prefigurare una completa "retrocessione" dello Stato in molte delle materie oggetto degli accordi²³. Ulteriormente, va rilevato che la tecnica dell'individuazione della funzione non risulta – almeno allo stato attuale – pienamente assestata, in quanto non mancano casi in cui le Regioni richiedono la devoluzione di una competenza legislativa piena, limitata solo dal rispetto dei livelli essenziali di tutela «espressamente» stabiliti con legge dello Stato²⁴, ponendo in questo caso dei seri problemi di compatibilità con il principio di rigidità costituzionale²⁵.

²² Cfr. nota 14, 5.

²³ M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, cit., 65-71.

²⁴ È il caso della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» per la bozza della Regione Veneto, art. 14.

²⁵ L. ELIA., *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Resoconto stenografico*, Senato della Repubblica XIV LEG., 1^a Commissione, Seduta n. 40 del 23 ottobre 2001, al link

In generale, nell'ambito dei c.d. Preaccordi e delle bozze d'intesa, il principio di differenziazione viene applicato in base a questi moduli²⁶:

- attraverso l'esclusione dell'applicazione di una determinata normativa (o norma specifica) alla Regione interessata;
- attraverso la possibilità di adottare discipline derogatorie rispetto a principi fondamentali stabiliti dalla legge statale;
- attraverso la possibilità di adottare discipline che superino altri limiti, particolarmente derivanti da materie "trasversali" o da intrecci di competenze;
- attraverso il riconoscimento alla Regione di una potestà legislativa attuativa della normativa statale, sul modello di quella prevista dall'originario ultimo comma dell'art. 117, abrogato con la revisione costituzionale del 2001;
- attraverso la possibilità di interventi atipici, non precisamente inquadrabili in categorie definite.

4. *Le richieste in tema di istruzione*

Nello specifico della Parte speciale, assumono particolare rilievo le richieste in tema di istruzione, considerate le relative ricadute sulla dimensione unitaria della Repubblica²⁷. Infatti, come ha affermato la Corte

http://www.consiglio.regione.toscana.it:8085/leggi-e-banche-dati/documentazione-ed-elaborati/titolo-quinto/audizione_elia.htm.

²⁶ Cfr. L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC*, 4/2019, www.rivistaaic.it, 14.

²⁷ In particolare, la Corte costituzionale nella sent. 279 del 2005 ha così delineato gli ambiti competenziali in tema di istruzione di cui all'art. 117, co. 2-3, Cost.: «le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze

costituzionale nella sent. 200 del 2009, le norme generali sull'istruzione «definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e [...] richiedono di essere applicate in modo necessariamente *unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale*²⁸, assicurando, mediante una offerta formativa *omogenea*, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione» (corsivo nostro).

Nei documenti del maggio 2019, la questione è (principalmente) disciplinata rispettivamente dagli artt. 11 e ss. e 10 e ss., per le bozze con la Lombardia e il Veneto; invece, per l'Emilia-Romagna, è regolata dagli artt. 27 e ss.

Ai soli fini illustrativi, le istanze della Lombardia e del Veneto possono essere raggruppate in tre distinte categorie. La prima ricomprende le richieste finalizzate all'ottenimento di ulteriore autonomia in ordine alla definizione dell'organizzazione del sistema scolastico regionale. Nello specifico, vengono richieste ulteriori competenze circa: la definizione della organizzazione istituzionale del sistema scolastico regionale (lett. a); la programmazione della rete scolastica sul territorio regionale, inclusi gli aspetti relativi alla definizione del fabbisogno regionale di personale (lett. g); la disciplina per il riconoscimento della parità scolastica, in coerenza con le esigenze territoriali

unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale. Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in sé stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose».

²⁸ Non è un caso che taluni abbiano prospettato l'incostituzionalità dell'art. 116, co. 3, nella parte in cui fa riferimento alle norme generali sull'istruzione: A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e dichiarazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. on line*, 2/2019, www.serena.unina.it/index.php/dperonline/about, 20-22.

(lett. *h*)²⁹; la disciplina degli organi scolastici collegiali (lett. *i*); e, in ultimo, la disciplina delle Fondazioni di Istruzione Tecnica Superiore (lett. *m*).

Il secondo gruppo comprende le richieste in tema di regolazione dell'offerta formativa; in particolare nelle bozze si fa riferimento: alla disciplina della modalità di valutazione del rendimento scolastico «*anche* mediante l'introduzione di ulteriori indicatori di valutazione legati al contesto territoriale» (lett. *b*); alla disciplina della programmazione dell'offerta formativa integrata (lett. *f*) e alla disciplina dell'istruzione degli adulti (lett. *l*).

Il terzo ambito di interesse delle bozze d'intesa concerne il personale scolastico. Più specificamente, Veneto e Lombardia richiedono funzioni in ordine: alla disciplina della formazione dei docenti (lett. *c*); alla disciplina dei percorsi di apprendistato (lett. *d*); alla disciplina, anche mediante contratti integrativi regionali, dell'organizzazione e del rapporto di lavoro dei dipendenti scolastici (lett. *e*)³⁰. Inoltre, le due Regioni richiedono (rispettivamente agli artt. 12 e 11 per Lombardia e Veneto) il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali dell'Ufficio Scolastico Regionale e degli Uffici di Ambito Territoriale, con l'istituzione di ruoli regionali del personale, fatta salva la possibilità di permanere nei ruoli statali³¹.

²⁹ Sul punto ha manifestato forti riserve l'allora Ministro per il Sud e la coesione sociale Barbara Lezzi: cfr. B. LEZZI, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, COBAFF, Seduta 9 maggio 2019, Allegato, 4.

³⁰ Quelle indicate non esauriscono le richieste di cui alle bozze d'intesa. Infatti, dal catalogo di cui sopra sono rimaste fuori sia le competenze in tema di «edilizia scolastica» che le competenze in tema di costituzione e regolazione di un Fondo pluriennale per il diritto allo studio universitario.

³¹ Viene fatta salva la possibilità di riconoscimento di un supplemento retributivo per i dipendenti regionali (co. 8).

Si discostano sensibilmente da questo modello le richieste dell'Emilia-Romagna, la quale – con una tecnica normativa che potremmo definire di tipo “preambolare”³², nel senso che presenta talvolta dei contenuti molto vaghi – non indica nelle bozze le funzioni legislative e amministrative oggetto di devoluzione, ma richiede tutte le funzioni necessarie per il perseguimento di determinate «finalità». Anche per l'Emilia-Romagna, le rispettive istanze possono essere raggruppate – ai soli fini illustrativi – in due categorie di funzioni.

In primo luogo, nell'ambito della definizione del sistema istituzionale scolastico regionale è richiesta la possibilità di definire in autonomia l'organizzazione della rete scolastica, attraverso la programmazione della dotazione degli organici e la relativa distribuzione alle autonomie scolastiche (cfr. art. 27, lett. a; art. 28, co. 1); inoltre, per garantire il raggiungimento di questo scopo si prevede la possibilità di costituire un fondo regionale di integrazione dell'organico (art. 28, co. 2)³³.

Per quanto riguarda le richieste concernenti la definizione dell'offerta formativa, nelle bozze si fa riferimento alla devoluzione delle funzioni necessarie per garantire la costituzione di un sistema educativo secondario di

³² Sul punto, cfr. S. BONACCINI, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, CO-BAFF, Seduta 7 marzo 2019, 18-19. Il carattere “preambolare” delle norme di cui alla bozza dell'Emilia-Romagna risulta particolarmente evidente nell'ambito delle richieste in materia di «tutela della salute», dove alle vaghe istanze della Regione si contrappone la puntuale individuazione delle funzioni da parte del ministero.

³³ In questo senso l'Emilia-Romagna si discosta da Veneto e Lombardia che richiedono l'integrale regionalizzazione del personale; ma in proposito è stato osservato (F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 20/2019, www.federalismi.it, 9), che in qualche misura la costituzione del fondo realizza sostanzialmente un sistema analogo a quello della Lombardia e del Veneto.

secondo ciclo e di formazione professionale (IeFP) calibrato sulle opportunità occupazionali regionali (art. 27, lett. *b*). Ulteriormente, viene richiesta la possibilità di introdurre nuove proposte di offerte formative di istruzione terziaria (art. 27, lett. *c*) e universitaria (art. 27, lett. *d*; art. 31), coerenti con le esigenze occupazionali e di sviluppo del territorio.

In generale, bisogna sottolineare che le richieste delle tre Regioni riguardano principalmente l'aspetto organizzativo del sistema di istruzione pubblica e solo in maniera secondaria concernono l'offerta formativa; e rispetto a quest'ultima è da riconoscere che esse prevedono sempre dei momenti di coordinamento con il livello statale³⁴. Tuttavia, come è stato rilevato, i documenti fin ora elaborati presentano «criticità evidenti e insuperabili in termini di corretta tutela dell'unitarietà del sistema nazionale di istruzione e formazione e di effettività del diritto allo studio da garantirsi in maniera uniforme in tutto il territorio nazionale»³⁵. Inoltre, sotto i profili che qui rilevano, deve essere segnalato che delle 14 funzioni individuate dalle bozze almeno 8 sono assolutamente irrifribili all'attuazione del principio di differenziazione³⁶; altre, invece, risultano di difficile interpretazione e,

³⁴ Es. art. 10, lett. *a*) per la Lombardia; art. 11, lett. *a*) per il Veneto.

³⁵ L. AZZOLINA, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico, Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Seduta del 3 dicembre 2020, 11; F. PALLANTE, *La scuola regionalizzata: un pericolo per la tenuta della collettività nazionale*, in *Professione docente*, maggio 2019.

³⁶ Ci riferiamo a quelle di cui all'art. 11, lett. *a*), *b*), *c*), *d*), *e*), *f*), *i*), *o*). L. AZZOLINA, *Audizione parlamentare*, cit., 15: «non è possibile immaginare un regionalismo delle disuguaglianze. [...] [N]on potranno mai ammettersi quelle spinte che anziché di differenziazione adattativa alle esigenze del territorio regionale, appaiono marciare nella direzione di una recisa specialità da intendersi quale inaccettabile netta rescissione dal sistema nazionale di istruzione e formazione».

secondo opinioni autorevoli, addirittura *nonsense*³⁷. Allo stesso tempo, tutti gli obiettivi sottesi alle varie richieste potrebbero essere agevolmente realizzati mediante ridefinizione della legislazione di principio³⁸, senza la necessità di intraprendere la procedura di cui all'art. 116, co. 3, Cost.³⁹.

In ultimo, al di là dell'aderenza al principio di differenziazione o dello strumento normativo prescelto, rimane da valutare attentamente la compatibilità di alcune richieste con gli obiettivi dell'efficienza amministrativa: è il caso della regionalizzazione del personale scolastico per

³⁷ Quale per esempio la parametrizzazione del sistema di valutazione su indicatori legati al territorio regionale; cfr. anche R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, testo della lezione svolta al Seminario di Studi e Ricerche parlamentari «Silvano Tosi» - Corso di Diritto Regionale, 6 marzo 2019, 6: «[...] Questa contraddizione è palese anche nei documenti pubblicati dal Governo, e in particolare in quella “bozza di intesa” per la parte generale sottoscritta il 25 febbraio 2019 – documento di cui non voglio occuparmi, perché mi sembra non meriti di essere preso in considerazione, collocandosi a metà strada tra il *nonsense* e l'eversione».

³⁸ In questo senso è particolarmente significativa la circostanza dell'assoluta identità di contenuti delle richieste di Veneto e Lombardia in tema di istruzione. Infatti, se questo approccio fosse recepito da tutte le Regioni non si farebbe che dissimulare l'adozione di nuove norme di principio.

³⁹ In ogni caso, andrebbe attentamente ridefinita la tecnica di redazione delle norme delle bozze d'intesa, la quale attualmente presenta vistose criticità. Si consideri in proposito il caso di cui lett. l) dell'art. 11 per la Lombardia (art. 10, lett. l per il Veneto), dove si devolve la funzione legislativa in tema di istruzione degli adulti «in coerenza con il contesto socio economico regionale». Invero, tale disposizione sembrerebbe vincolare nel merito la potestà normativa della Regione: eventuali conflitti interpretativi dovranno essere risolti dalla Corte costituzionale, moltiplicando ulteriormente i conflitti tra Stato e Regioni.

il Veneto e la Lombardia, la quale comporterebbe la duplicazione dei ruoli di cui alcuni di competenza statale e altri di competenza regionale⁴⁰.

5. *Le richieste in tema di tutela della salute*

Oltre alle richieste in tema di ulteriore autonomia per l'istruzione scolastica, hanno una valenza paradigmatica quelle concernenti la materia della tutela della salute. Infatti, in questo settore già sotto la vigenza dell'attuale assetto normativo le Regioni dispongono di competenze molto rilevanti rispetto alla regolazione delle modalità di organizzazione del sistema sanitario regionale, sempre nell'ambito di quello nazionale⁴¹. Quest'ultimo, istituito dalla legge 833 del 1978⁴², trova i suoi riferimenti normativi fondanti nei principi di universalità, equità e uguaglianza⁴³. Tale ultimo principio – lungi dall'essere pienamente attuato – rimane forse l'esempio più lampante

⁴⁰ Cfr. B. LEZZI, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, COBAFF, Seduta 9 maggio 2019, Allegato, 3; L. AZZOLINA, *op. ult. cit.*, 9 ss.

⁴¹ R. BALDUZZI - D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Riv. AIC*, 2/2019, www.rivistaaic.it, 9.

⁴² Trattasi di una legge ampiamente riformata: cfr. A. PAPA, *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Regionalismo differenziato, un percorso difficile*, Atti del Convegno «Regionalismo differenziato: opportunità e criticità», Milano, 8 ottobre 2019, 66.

⁴³ L. CHIEFFI, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, in *Nomos*, 1/2020, 2: «Nessun processo devolutivo, diretto a rafforzare gli ambiti competenziali delle autonomie territoriali, potrebbe in alcun modo mettere in discussione il bisogno, appartenente all'essenza unitaria dello Stato, di assicurare un appropriato e uniforme stato di benessere in grado di soddisfare, indipendentemente dal luogo di residenza dell'interessato, gli inderogabili bisogni di salute».

della disunità della Repubblica italiana sotto il profilo dell'eguale garanzia dei diritti su base territoriale, considerata la diversa qualità del servizio sanitario nelle Regioni del Sud del Paese rispetto a quelle del Nord⁴⁴. In questo contesto, infatti, la definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza non ha impedito la manifestazione del fenomeno del c.d. turismo sanitario⁴⁵, smentendo ogni aspettativa miracolistica e dunque confermando quella che è stata denominata la «trappola delle differenze»⁴⁶.

Nello specifico della Parte speciale delle bozze della Lombardia (art. 25) e del Veneto (art. 29) si mira a ottenere la facoltà di una completa definizione dell'assetto istituzionale del sistema ospedaliero regionale⁴⁷, nonché la possibilità di rimuovere taluni vincoli di spesa, specie in materia di reclutamento del personale⁴⁸ (v. *infra*). A quest'ultima competenza, l'Emilia-Romagna (artt. 35 e ss.) aggiunge di poter stabilire in autonomia la consistenza dell'organico ospedaliero.

Come per il personale della scuola, anche per il personale sanitario Veneto e Lombardia richiedono la possibilità, nell'ambito della contrattazione collettiva integrativa, di destinare specifiche risorse al fine di «incentivare e

⁴⁴ In questo senso il ministro della Salute del Governo Conte I Giulia Grillo: cfr. *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, COBAFF, Seduta 10 aprile 2019, 4.

⁴⁵ *Ivi*, 4; A. PAPA, *op. ult. cit.*, 66.

⁴⁶ N. DIRINDIN, *Proposte di autonomia differenziata e rischi per il Servizio Sanitario Nazionale*, in *Politiche Sociali/Social Policies*, 3/2019, 535.

⁴⁷ Bozza Veneto, art. 29 lett. a). Sul punto, F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato*, cit.; G. FARES, *Regionalismo differenziato, analisi delle funzioni, ed equilibri di sistema: le possibili ricadute sull'ordinamento farmaceutico*, in questa *Rivista*, 1/2020, 28 ss.; R. BALDUZZI - D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, cit.

⁴⁸ Bozza Veneto, art. 29, lett. c).

valorizzare le professionalità del servizio sanitario regionale»⁴⁹, ovvero sia la possibilità di riconoscere emolumenti maggiori rispetto a quelli già erogati dallo Stato per le medesime mansioni. Simili previsioni, tanto in ambito sanitario quanto in quello dell'istruzione, sono foriere di discriminazioni⁵⁰, ponendosi di conseguenza non solo in contrasto con gli artt. 3 e 36 Cost., ma anche con l'art. 98 Cost.

Tutte e tre le Regioni – con dei limitati distinguo per l'Emilia-Romagna – richiedono la possibilità di usufruire delle prestazioni del personale medico abilitato ma non specializzato, al solo fine di evitare interruzioni del servizio⁵¹. Ancora, la Lombardia e il Veneto richiedono la possibilità di impiegare i neolaureati nelle strutture ospedaliere regionali⁵², non specificando però quali compiti verrebbero loro affidati: infatti, la materia dell'«ordinamento civile» è esclusa dal novero di quelle differenziabili *ex art.* 116, co. 3⁵³, e dunque le intese non potrebbero spingersi oltre nella relativa regolazione. Questa circostanza pone ulteriormente in rilievo l'inidoneità del dpcm quale strumento di attuazione generale della legge di differenziazione, come si prefigura invece nell'art. 4 delle bozze d'intesa: in una pluralità di casi, infatti, è necessaria un'implementazione di tipo legislativo statale o regionale.

⁴⁹ Tuttavia, nelle bozze di maggio 2019 la Lombardia sembra aver fatto un passo indietro, in attesa del parere favorevole del ministero.

⁵⁰ L. CHIEFFI, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, cit., 7 ss.; E. CATELANI, *La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione*, in *Federalismi.it*, 5/2018, www.federalismi.it, 29 ss.

⁵¹ Bozza Veneto, art. 29, lett. f).

⁵² Bozza Veneto, art. 29, lett. g),

⁵³ R. BALDUZZI - D. SERVETTI, *op. ult. cit.*, 10.

Particolare attenzione meritano le disposizioni delle bozze d'intesa che attribuiscono alle Regioni la possibilità di destinare finanziamenti integrativi al sistema sanitario regionale, specialmente attraverso l'istituzione di appositi fondi regionali. Difatti, una simile previsione avrebbe un'incidenza assai negativa sul c.d. fenomeno del turismo sanitario⁵⁴, viste le marcate differenze tra le capacità fiscali delle Regioni del Nord rispetto a quelle del Sud e la perdurante inattuazione del fondo perequativo di cui all'art. 119 Cost. Inoltre, al pari di ogni sistema caratterizzato dalla frammentazione dei centri decisionali sugli acquisti di beni e servizi⁵⁵, «i sistemi di finanziamento cosiddetti multi-pilastro presentano inefficienze, sprechi e complessiva minore qualità rispetto a un sistema quale quello italiano»⁵⁶; al medesimo tempo, «è assai problematico devolvere a singole regioni la facoltà di derogare al sistema costruito dalla legge n. 833 del 1978 [...]», in quanto «una *devolution* riferita a questo o quel territorio regionale non potrebbe che comportare la destrutturazione del Servizio sanitario nazionale e l'aumento delle diseguaglianze e delle iniquità, senza che siano chiaramente percepibili i vantaggi in termini di tutela della salute e garanzia dei Lea»⁵⁷.

In questo senso depone anche il «Manifesto dell'alleanza tra professionisti della salute per un nuovo SSN»⁵⁸, firmato da tutte le federazioni nazionali degli ordini di professione sanitaria e sociale. Nel documento in questione è stato rilevato che «[le] differenze regionali sono uno dei problemi maggiori del sistema sanitario nazionale e, secondo l'Ocse (rapporto divisione salute

⁵⁴ *Ibidem.*, 12.

⁵⁵ Cfr. C. COTTARELLI, *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e come si può tagliare*, Milano 2015, 153-165.

⁵⁶ R. BALDUZZI - D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, cit., 11-12.

⁵⁷ *Ivi*, 12.

⁵⁸ Al link <http://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato2613242.pdf>.

2015 pubblicato a gennaio 2015⁵⁹), il sistema sanitario italiano è caratterizzato da un alto livello di frammentazione e mancanza di coordinamento dell'assistenza erogata dai diversi professionisti e da una bassa e disomogenea diffusione sul territorio nazionale; sempre secondo l'Ocse ci sono in Italia 21 sistemi sanitari regionali con differenze notevoli sia per quanto riguarda l'assistenza che gli esiti, con un elevato numero di pazienti che si spostano da regione a regione»⁶⁰. Dunque, le federazioni sanitarie «esprimono preoccupazione [in relazione al processo di attuazione dell'autonomia differenziata] e sollecitano l'attivazione di un tavolo di confronto permanente tra le Professioni Sanitarie e Sociali, il Governo e le Regioni, in seno alla Conferenza Stato-Regioni, nel rispetto delle prerogative del Parlamento, esteso alla partecipazione delle organizzazioni dei cittadini».

In ogni caso, vista anche la recente normativa sanitaria⁶¹ adottata per far fronte alla pandemia da Covid-19, molte delle richieste in questione dovranno essere riformulate, rifinite o addirittura abbandonate. Infatti, come pure hanno affermato i Presidenti di Regione in audizione parlamentare, la gran parte delle istanze in questa materia erano determinate⁶² dalla necessità di eliminare i limiti di spesa concernenti l'assunzione di nuovo personale

⁵⁹ Cfr. al link <https://www.epicentro.iss.it/globale/HealthGlance2015>.

⁶⁰ Sul punto, si veda anche L. CHIEFFI, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, cit., 7 ss.; F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del sistema sanitario*, in *Federalismi.it*, 15/2019, www.federalismi.it, 2 ss.

⁶¹ Per un resoconto completo della normativa sanitaria, si veda il sito del Ministero della Salute al link <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/archivioNormativaNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&area=213&testo=&tipologia=DECRETO-LEGGE&giorno=&mese=&anno=&btnCerca=cerca&iPageNo=2>.

⁶² A. FONTANA, *Audizione Parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, COBAFF, Seduta del 27 marzo 2019, 11.

dipendente, che è la premessa per l'efficientamento del servizio. In particolare, si contestava la previsione in base alla quale non si consentiva alle Regioni di spendere più di quanto non avessero fatto nel 2004, diminuendo il relativo importo dell'1,4%. Invero, questa disposizione è stata abrogata unilateralmente dal legislatore statale⁶³, mediante una riformulazione delle disposizioni di principio, senza ricorrere alla procedura di cui all'art. 116, co. 3, Cost.⁶⁴.

6. La tecnica dell'analisi delle funzioni

Oltre alle richieste in tema di istruzione e sanità, stupisce che l'attenzione delle Regioni si sia concentrata anche su materie quali «alimentazione», «grandi reti *nazionali* di trasporto», «ordinamento della comunicazione», «rapporti internazionali e con l'Unione Europea della Regione»,

⁶³ L. n. 205/2017, art. 1, co. 454. Peraltro, trattasi di una norma che non attiene direttamente alla materia della tutela della salute, ma al coordinamento della finanzia pubblica.

⁶⁴ La questione è ricostruita in M. GABANELLI - S. RAVIZZA, *Covid, carenza di medici specialisti: un documento l'aveva previsto 10 anni fa*, in *Corriere.it*, 17 novembre 2020, al link <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/covid-carenza-medici-specialisti-documento-aveva-previsto-10-anni-fa-profetico-emergenza-ospedali-13mila-dottori/e0267ef2-28f9-11eb-92be-ccd547aa4d2b-va.shtml>.

«produzione, distribuzione trasporto nazionale dell'energia»⁶⁵ e così via⁶⁶. Infatti – come è stato riconosciuto dallo stesso Sottosegretario Bressa in sede di audizione parlamentare –, l'art. 116, co. 3, contempla come potenzialmente

⁶⁵ A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, 4/2019, www.osservatorioaic.it, 56 ss. Di particolare rilievo, anche alla luce dell'esperienza della pandemia, sono le richieste in tema di dichiarazione di equivalenza dei farmaci in ragione della giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. St., sez. III, n. 4546/2017) e costituzionale (*ex plurimis*, Corte cost. n. 44/2010) che su tale funzione è maturata. In particolare, come affermato nella sent. 282 del 2002 della Corte costituzionale, la dichiarazione di equivalenza dei farmaci non può in nessun caso essere fondata su «valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati». Questo orientamento di ragionevolezza è confermato e ripreso nella sent. n. 8 del 2011, dove la Corte costituzionale ha affermato l'incompetenza della Regione a dichiarare nel Prontuario terapeutico regionale l'equivalenza dei farmaci anche qualora ne dovesse risultare una consistente riduzione della spesa per farmaci a carico del Sistema Sanitario Nazionale. Come è stato riconosciuto, «la riserva allo Stato della valutazione e autorizzazione dei medicinali si spiega con la necessità di evitare la frammentazione delle competenze tecnico-specialistiche e il proliferare di organismi (a livello regionale e sub-regionale) che accrescerebbero il grado di confusione e incertezza privando gli operatori del riferimento certo ed autorevole costituito dalle valutazioni dell'AIFA»: G. FARES, *Regionalismo differenziato, analisi delle funzioni, ed equilibri di sistema: le possibili ricadute sull'ordinamento farmaceutico*, cit., 40. Non è un caso, dunque, che anche il ministro Speranza abbia mostrato molte riserve sul punto: cfr. R. SPERANZA, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico, Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Seduta del 14 novembre 2019, 7-8.

devolvibili delle materie di potestà concorrente che «non danno nessun senso e autenticità alla differenziazione di un territorio rispetto all'altro»⁶⁷.

Invero, queste richieste si sono potute sviluppare in quanto non sono state precedute da nessun tipo di studio volto ad accertare la convenienza della devoluzione o le possibili ricadute sulla dimensione unitaria della Repubblica. A titolo esemplificativo, si consideri il caso del trasferimento al demanio regionale delle infrastrutture stradali e autostradali, il quale comporterebbe anche il venir meno di parte delle garanzie con cui lo Stato deve far fronte al debito pubblico nazionale⁶⁸. Una simile operazione di trasferimento, pertanto, dovrebbe implicare anche una proporzionata devoluzione del debito pubblico, e non è scontato che il procedimento *ex art.* 116, co. 3, Cost. sia idoneo a realizzare questo genere di manovre; senza considerare che tali infrastrutture sono state realizzate mediante l'impiego della fiscalità generale e non si percepisce l'utilità di una alienazione al demanio regionale. Parimenti, se dovesse essere attuata una devoluzione su larga scala di funzioni amministrative in questi settori, infrastrutture stradali

⁶⁶ Paradossalmente, rispetto alla materia «Produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia» tutte le proposte di revisione costituzionale del Titolo V hanno previsto la sua riqualificazione come materia esclusiva statale: G. MACCIOTTA, *Quale autonomia? Tra ricentralizzazione e partecipazione*, in G. BERNABEI - G. MONTANARI (a cura di), *Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica*, Padova 2019, 28.

⁶⁷ G. BRESSA, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico, Commissione Parlamentare per le questioni regionali*, Seduta di giovedì 21 dicembre 2017, 5.

⁶⁸ A. ZANARDI, *Il finanziamento del regionalismo differenziato: osservazioni sulle bozze d'intesa*, in G. BERNABEI - G. MONTANARI (a cura di), *Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica*, cit., 47.

di rilevanza nazionale (quale per esempio l'Autostrada del Sole) di fatto non sarebbero realizzabili, vista la moltiplicazione dei centri decisionali⁶⁹.

In definitiva, il processo messo in moto dalle tre Regioni con le bozze d'intesa non fa che utilizzare una disposizione costituzionale vigente per raggiungere degli obiettivi che non le sono propri: fenomeni analoghi si rinvencono anche in altri ambiti dell'ordinamento sotto il nome di «abuso del diritto», «sviamento di procedura», «eccesso di potere» e così via⁷⁰. Tale circostanza non è nemmeno velata nell'intervento del Presidente Bonaccini in audizione, il quale ha affermato che «nessuna delle iniziative per l'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia della Costituzione intraprese dalle regioni esprime esigenze meramente circoscritte ai propri confini territoriali, manifestando piuttosto l'esigenza *comune a tutte le regioni* di ricercare una nuova e più efficiente concezione del governo regionale medesimo»⁷¹. In riferimento a ciò, deve essere ribadito che questi obiettivi non sono perseguibili attraverso il sistema di cui all'art. 116, co. 3, Cost., ma mediante una ridefinizione della legislazione di principio o finanche una revisione costituzionale.

Invero, la devoluzione delle funzioni non può essere arbitraria: quando il legislatore intende trasferire una determinata funzione dallo Stato alle

⁶⁹ A. SAITTA, *Audizione parlamentare*, cit., 10; M. VILLONE, *Italia divisa e diseguale*, cit., 68; C. DE VINCENTI, *Regionalismo differenziato e comune cittadinanza italiana: la questione delle risorse e quella delle competenze*, in G. BERNABEI - G. MONTANARI (a cura di), *Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica*, Padova 2019, 107-108.

⁷⁰ G. GRILLO, *Audizione parlamentare*, cit., 6-7; afferma che il ministero vede con estremo favore le richieste di ulteriore autonomia, le quali dovrebbero essere riconosciute a tutte le Regioni. Ma in questo modo sconfessa la *ratio* dell'art. 116, che prevede per l'appunto un regionalismo differenziato.

⁷¹ S. BONACCINI, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico, Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Seduta del 6 ottobre 2020, 4 (corsivo nostro).

Regioni deve preliminarmente individuare se esistono delle ragioni concrete per attuare detto trasferimento⁷². Nel caso della devoluzione differenziata il discorso si fa ancora più complesso, in quanto devono essere individuati anche quei fatti differenziali che giustificano la deroga rispetto al modello ordinario.

Tutte queste esigenze possono essere soddisfatte attraverso la tecnica dell'analisi delle funzioni, già sperimentata all'epoca della Commissione Giannini in occasione della redazione del DPR 616/1977⁷³. Nello specifico, l'analisi delle funzioni potrebbe farsi carico di garantire la compatibilità delle devoluzioni con l'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Tuttavia, per garantire adeguatamente l'unità giuridica della Repubblica non basterebbe – come nel caso di quella economica – la mera comparazione tra le economie di scala e quelle di scopo⁷⁴: infatti, rimane necessario valorizzare l'approccio interdisciplinare dell'analisi delle funzioni. In questo senso, gli storici, i sociologi, gli scienziati della politica e i giuristi potrebbero contribuire a individuare quelle funzioni che coinvolgono l'identità culturale della Nazione o che tocchino beni primari da mantenere saldamente in capo allo Stato⁷⁵.

È chiaro che un approccio di questo genere alla questione della differenziazione è incompatibile con una devoluzione immediata e massimale di tutte le funzioni di cui all'art. 116, co. 3, Cost. La logica che dovrebbe

⁷² *Documento dell'Osservatorio sul Regionalismo differenziato*, istituito presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II con decreto direttoriale n. 83 del 2 agosto 2019, 2

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Cfr. S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in questa *Rivista*, 3/2020, 290 ss.

⁷⁵ *Documento dell'Osservatorio sul Regionalismo differenziato*; in specie, l'esempio di una materia riservata allo Stato potrebbe essere dato dalle norme generali sull'istruzione.

ispirare il legislatore della differenziazione è quella improntata alla progressività, alla gradualità, alla sperimentalità del regionalismo differenziato⁷⁶, in maniera tale da garantire l'equilibrio complessivo del sistema Stato-Regioni. D'altronde, come è stato osservato, «va fatta una riflessione molto attenta sulle difficoltà di attuazione delle politiche pubbliche in un paese con quattro regioni a statuto speciale e due province autonome, tre regioni (ma che potrebbero presto diventare almeno sette) con ambiti diversi di autonomia rafforzata e le altre a statuto ordinario; e con un'autorità centrale che si troverebbe a gestire ritagli di competenze e funzioni residuali»⁷⁷.

7. Il tema dei finanziamenti

Fin dalla stipulazione degli Accordi Preliminari con il Governo Gentiloni, ogni documento sull'attivazione del regionalismo differenziato ha prestato particolare attenzione alla materia dei trasferimenti finanziari. Pur non dubitando della centralità di tale questione per la realizzazione di qualsiasi tipo di devoluzione (differenziata o uniforme che sia⁷⁸) è anche vero che in questo caso vi è stato dedicato un interesse quasi eccessivo, trascurando al

⁷⁶ CONFINDUSTRIA, *Iniziative regionali per l'autonomia differenziata ex articolo 116 della Costituzione*, luglio 2019, 7; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4/2019, www.rivistaaic.it, 283.

⁷⁷ G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari - Roma 2019, 50-51.

⁷⁸ M.C. GUERRA, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, Seduta del 3 luglio 2019, 3, Capitolo I, paragrafo 3.

contempo i profili concernenti l'individuazione delle funzioni che verrebbero decentrate⁷⁹.

In proposito, la scelta di disciplinare la questione finanziaria direttamente nelle intese, anziché nell'ambito di una legge generale attuativa dell'art. 116, co. 3, Cost., è fortemente discutibile. Infatti, un'eventuale regolazione non uniforme per tutte le Regioni differenziate comporterebbe più di una disfunzione: in primo luogo, dal punto di vista strettamente giuridico-costituzionale, non verrebbe garantita la parità di trattamento tra gli enti territoriali, comportando dunque la possibile violazione dell'art. 3, co. 1, Cost.; in secondo luogo, sotto il profilo della finanza pubblica, si porrebbero le premesse per la creazione un sistema eccessivamente frammentato e di difficile gestione, specie se si ritenessero le intese «disciplina permanente e stabile, pressoché intoccabile»⁸⁰.

Dalla comparazione degli Accordi Preliminari con le ultime bozze d'intesa, non emergono significative evoluzioni nello sviluppo delle trattative: nello specifico, il sistema di finanziamento si articola prefigurando tre diversi scenari, rigidamente scanditi nelle tempistiche attuative. Questi scenari non sono alternativi tra di loro ma, al contrario, rappresentano i passi fondamentali per la realizzazione di un sistema di finanziamento che sicuramente è molto garantista per le Regioni interessate.

Il primo scenario ha carattere transitorio, e misura il trasferimento delle risorse in base alla spesa dello Stato sostenuta a legislazione vigente (art. 5,

⁷⁹ A. ZANARDI, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, COBAFF, Seduta del 10 luglio 2019; ID., *Il finanziamento del regionalismo differenziato: osservazioni sulle bozze d'intesa*, in G. BERNABEI -G. MONTANARI (a cura di), *Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica*, cit., 39.

⁸⁰ N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV. (a cura di), *Problemi del Federalismo*, Milano 2001, 57.

lett. *a*). Tale metodologia è destinata però a essere superata dal sistema dei fabbisogni standard (secondo scenario), la cui definizione tecnica è affidata a un comitato Stato-Regioni, chiamato a collaborare con gli organi già preposti a tal fine *ex l.* 42/2009⁸¹. Infine, il terzo scenario si attiva nell'eventualità che i fabbisogni standard non siano stati determinati entro tre anni dall'applicazione della spesa storica⁸²: quest'ultima, infatti, verrebbe comunque a essere superata dal sistema del costo medio pro-capite; ovverosia, si stabilisce che l'ammontare delle risorse attribuite alla Regione per l'esercizio della singola funzione non potrà essere inferiore alla spesa media nazionale pro-capite (art. 5, co. 1, lett. *b*).

Invece, per quanto riguarda il metodo dell'erogazione concreta dei relativi finanziamenti, si prevede di assegnare alla Regione la «compartecipazione al gettito fiscale riferito al territorio» (art. 5, co. 2, lett.

⁸¹ In relazione alla definizione dei fabbisogni standard si registra una importante (ma forse solo apparente) variazione tra i Preaccordi Bressa e le bozze d'intesa del maggio 2019. Infatti, mentre con i primi documenti la determinazione dei fabbisogni standard era parametrata, tra le altre cose, in base al «gettito fiscale riferito al territorio» (art. 4, lett. *c*), invece, le bozze d'intesa affidano la relativa definizione a un comitato tecnico (art. 5, co. 6). Il riferimento al gettito fiscale riferito al territorio sanciva il principio in base al quale «chi ha di più ha anche diritto ad avere di più»: cfr. M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale*, cit., 62. Nelle bozze del maggio 2019, si può parlare di “superamento apparente” in quanto la questione della parametrizzazione dei fabbisogni standard è rinviata alla istituenda commissione di cui sopra. Sul punto si segnala anche E. LONGOBARDI, *Audizione Parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, COBAFF, Seduta 20 giugno 2019, 6: «nelle bozze di febbraio del 2018, [...] si prevedeva che i fabbisogni standard, che sono fabbisogni di spesa, fossero collegati anche al gettito prodotto nel territorio delle regioni, che è una contraddizione in termini. I fabbisogni, infatti, sono fabbisogni di spesa: che un fabbisogno di spesa sia legato a una voce di entrata era una contraddizione».

⁸² Per la cui decorrenza effettiva si veda l'art. 4, co. 1, delle bozze d'intesa.

a), alla quale si affiancherebbero «aliquote riservate nell'ambito di quelle previste dalle leggi statali» (art. 5, co. 2, lett. b). In questo senso, si dispone che l'eventuale variazione del gettito tributario – sia in aumento che in diminuzione – è di competenza della Regione⁸³ (art. 5, co. 3), fermo restando l'onere per la commissione paritetica di valutare (entro due anni) la congruità dei trasferimenti per l'esercizio delle funzioni (art. 5, co. 5).

Ancora, è prevista la cd. «clausola dell'invarianza di spesa» (art. 5, co. 7), in forza della quale dall'attuazione dell'intesa non dovranno derivare maggiori oneri per la finanza pubblica e – in ultimo – l'art. 6 delle bozze impegna lo Stato alla definizione di un programma di investimenti per lo sviluppo infrastrutturale ed economico delle Regioni differenziate.

L'analisi dei tre scenari di finanziamento del regionalismo differenziato ha suscitato numerose perplessità sia tra i giuristi che tra gli economisti. In questo senso depongono *tendenzialmente*⁸⁴ tutti gli interventi degli studiosi nelle audizioni tenute dalla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale⁸⁵.

Le prime considerazioni critiche riguardano il riferimento alla spesa storica: invero, allo stato attuale non esistono dati idonei a quantificare la spesa sostenuta dallo Stato a legislazione vigente per ogni funzione e sottofunzione, come da ultimo è stato rilevato anche dalla Corte dei conti⁸⁶.

⁸³ Su questo punto si segnala un discostamento (forse solo formale) rispetto al sistema dei Preaccordi.

⁸⁴ Si segnala in proposito E. BALBONI, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, COBAFF, Seduta del 12 giugno 2019.

⁸⁵ <https://www.camera.it/leg18/202?idLegislatura=18&idCommissione=62&tipoElenco=audizioniCronologico&annoMese=&breve=&calendario=false&audiz=&soloSten=true>.

⁸⁶ CORTE DEI CONTI, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, COBAFF, Seduta 17 luglio 2019.

Infatti, la scomposizione delle singole materie dell'art. 117 in varie funzioni e sottofunzioni rende particolarmente difficile – se non del tutto impossibile – individuare i relativi capitoli di spesa nei documenti di contabilità pubblica: le stesse bozze, talvolta, utilizzano nominazioni diverse per riferirsi allo stesso tipo di funzione⁸⁷. Dunque, ai fini del trasferimento, la spesa storica non fornisce alcuna garanzia di immediata applicabilità⁸⁸. Inoltre, essa tende a cristallizzare le inefficienze, e quindi a deresponsabilizzare la classe politica territoriale⁸⁹, non garantendo assolutamente la parità di accesso alla differenziazione, visto che alcune Regioni ne risultano strutturalmente penalizzate.

In questo senso, il preventivo superamento della spesa storica – e dunque il completamento del percorso iniziato con la l. 42/2009 – è imprescindibile. Al medesimo tempo, da parte del Governo andrebbero promossi studi riferiti a tutte le materie di cui all'art. 116, co. 3, Cost., individuando in astratto le funzioni legislative e amministrative potenzialmente suscettibili di devoluzione, favorendo in questo modo l'uniformità di linguaggio.

Elementi di criticità sono stati rilevati anche nei confronti dei fabbisogni standard così come configurati delle bozze d'intesa. A questo riguardo, occorre specificare che a una identità terminologica non corrisponde anche una identità sostanziale: la definizione dei fabbisogni standard nell'ambito dell'autonomia differenziata è una questione ben diversa rispetto alla

⁸⁷ Questo problema risulta particolarmente evidente per l'Emilia-Romagna, vista la vaghezza delle sue richieste, specie quelle in tema di istruzione, cfr. Capitolo III, paragrafo 3.

⁸⁸ *Ibidem*; M.C. GUERRA, *Audizione parlamentare*, cit.; F. CERNIGLIA, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, COBAFF, Seduta 26 giugno 2019.

⁸⁹ A. DI CHIARA, *Limiti finanziari all'attuazione del regionalismo differenziato*, in *Osservatorio sulle Fonti*, Seminario di studi e ricerche parlamentari «Sull'art. 116, III comma, della Costituzione», febbraio 2020, 78.

determinazione degli stessi nell'ambito dell'attuazione generale dell'art. 119 Cost.

Infatti, la l. 42 ripartisce le spese regionali in due macrocategorie: le c.d. spese Lep, riferite all'attuazione dell'art. 117, co. 2, Cost., lett. *m*), e le c.d. spese non Lep, riferite invece ai servizi che non si ritengono attinenti all'unità giuridica della Repubblica. Invero, solo le spese Lep sono finanziate (dallo Stato) mediante i fabbisogni standard, mentre le altre devono essere sostenute (dalle Regioni) facendo ricorso all'esercizio dell'autonomia impositiva, e quindi alla capacità fiscale regionale (attraverso, per es., addizionali regionali, tributi propri, ecc.).

Nel contesto dell'attuazione generale dell'art. 119, il fabbisogno standard è definibile come la «quantificazione di risorse necessaria per l'erogazione del Livello essenziale della prestazione»⁹⁰ in condizioni di efficienza e appropriatezza⁹¹. Invece, nel caso dell'autonomia differenziata la determinazione del fabbisogno standard è del tutto disconnessa dal Lep, e quindi esso si definisce come il «livello di spesa [*almeno*⁹², *n.d.r.*] necessario per coprire la fornitura di un livello obiettivo di servizi»⁹³. Pertanto, questo (nuovo) tipo di fabbisogni standard (che forse sarebbe più opportuno chiamare *fabbisogno autonomo differenziato*) si otterrebbe mediante la moltiplicazione del costo minimo efficiente per un determinato livello di quantità⁹⁴ che non coincide con il Lep, sebbene – per disposizione di legge –

⁹⁰ Sul punto si veda M.C. GUERRA, *Audizione parlamentare*, cit., 6.

⁹¹ Cfr. l. n. 42/2009, art. 8, lett. *b*); d.lgs. n. 68/2011, art. 25, co. 2.

⁹² Infatti, le bozze d'intesa prevedono espressamente che l'extraggettito sia di competenza regionale. Pertanto, tengono si tiene in considerazione che le risorse erogate possano essere superiori a quelle effettivamente necessarie.

⁹³ G. ARACHI, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, COBAFF, Seduta del 6 giugno 2019, 3.

⁹⁴ *Ivi*, 3.

non gli possa essere inferiore⁹⁵. In questo contesto il superamento della spesa storica è solamente apparente: l'obiettivo di servizio che le Regioni differenziate assumeranno di voler raggiungere (cioè la 'quantità' di cui all'equazione precedente) inevitabilmente verrà a sovrapporsi al livello di prestazione attualmente erogato⁹⁶.

Ma il dato più significativo delle bozze d'intesa è che in esse non è presente alcuna distinzione tra spese Lep e spese non Lep; di conseguenza tutte le funzioni verrebbero a essere finanziate (dallo Stato) mediante il nuovo tipo di fabbisogni standard. Ne deriva l'integrale superamento dell'impianto della legge 42 del 2009, con conseguente violazione dei principi dell'art. 119 Cost.: in primo luogo perché si deroga in maniera importante alla sua principale fonte attuativa; in secondo luogo perché le Regioni differenziate risulterebbero totalmente dipendenti dai finanziamenti statali⁹⁷.

Come è stato riconosciuto⁹⁸, la prospettiva di una realizzazione dei fabbisogni standard entro tre anni dall'emanazione dei dpcm di trasferimento delle funzioni è uno scenario largamente inverosimile. Al contempo è da riconoscere che le Regioni differenziate avrebbero tutto l'interesse a ostacolare la definizione dei fabbisogni standard, considerata la prospettiva dell'applicazione del costo medio pro-capite. Quindi, deve assumersi che il criterio che verosimilmente sarà applicato è quello della *maggior somma* tra la spesa storica (criterio già adottato in via transitoria, non superabile senza l'assenso dei rappresentanti della Regione in seno alla commissione paritetica) e un valore economico pari ad *almeno* la media nazionale pro-capite riferito al tipo di funzione in questione.

⁹⁵ Art. 5, bozze d'intesa.

⁹⁶ Cfr. G. MACCIOTTA, *Quale autonomia? Tra ricentralizzazione e partecipazione*, cit., 27.

⁹⁷ Cfr. A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *Federalismi.it*, 20/2017, www.federalismi.it, 2 ss.

⁹⁸ M.C. GUERRA, *op. ult. cit.*

Il descritto meccanismo risulta anche per questi motivi assolutamente incompatibile con i principi di cui all'art. 119 Cost., sia sotto il profilo della sostenibilità finanziaria che sotto il profilo della neutralità perequativa⁹⁹.

Va segnalato, inoltre, che il riferimento al costo medio pro-capite non tiene conto né degli utenti effettivi della prestazione e né di quelli potenziali: a titolo esemplificativo, nel caso della scuola la misurazione del fabbisogno non sarebbe parametrata rispetto alla popolazione scolastica effettiva o in proiezione, ma rispetto alla popolazione regionale nel suo complesso. Pertanto, se questa versione fosse confermata nei testi finali, dovrebbe assumersi violato anche il principio di ragionevolezza. In questo senso, come è stato autorevolmente riconosciuto in sede di audizione parlamentare dal Presidente della Commissione tecnica per i Fabbisogni Standard, il riferimento al costo medio pro-capite appiattisce tutti i parametri sulle effettive esigenze delle amministrazioni¹⁰⁰, che in qualche misura sono pur riflessi nell'allocazione della spesa storica¹⁰¹.

Ulteriormente, va rilevato che il criterio del costo medio pro-capite non risulta compatibile con l'equilibrio di bilancio *ex art.* 81 Cost. e con la clausola di invarianza di spesa di cui all'art. 5, co. 7, delle bozze d'intesa: come dimostrato anche¹⁰² dai grafici della Corte dei conti¹⁰³, tale sistema comporterebbe una significativa implementazione delle risorse per le tre

⁹⁹ F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato; relazione introduttiva al convegno «Il regionalismo differenziato. Prospettive italiane e comparate»*, in *Rassegna tributaria*, 2/2019.

¹⁰⁰ G. ARACHI, *Audizione parlamentare*, cit., 26.

¹⁰¹ A. ZANARDI, *Il finanziamento del regionalismo differenziato: osservazioni sulle bozze d'intesa*, cit., 46.

¹⁰² Nello stesso senso sono F. CERNIGLIA, *Audizione parlamentare*, cit., 21; G. VIESTI, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, COBAFF, Seduta 13 giugno 2019, 27.

¹⁰³ CORTE DEI CONTI, *Audizione parlamentare*, cit., 23-26.

Regioni che accedono alla differenziazione¹⁰⁴. In sostanza si viene a creare un meccanismo “a spirale”, in quanto l’applicazione del costo medio pro-capite comporterebbe l’innalzamento della media nazionale e quindi un nuovo aumento del costo medio al successivo ricalcolo¹⁰⁵. Ne deriva che il Governo o dovrà farsi carico di un ulteriore indebitamento o dovrà ridurre le risorse disponibili per le finalità perequative.

Un altro capitolo di argomenti riguarda i “canali” tramite i quali si attingono i finanziamenti, ovverosia il sistema di compartecipazione regionale al gettito fiscale riferito al territorio e quello della riserva di aliquote.

In primo luogo, va rilevato che il concetto di gettito fiscale riferito al territorio collide con il programma di perequazione infrastrutturale di cui alla l. 42 del 2009¹⁰⁶, realizzando di fatto un modello di «perequazione all’incontrario»¹⁰⁷: non è un caso che simili previsioni non trovino riscontri in nessuna esperienza europea di regionalismo differenziato¹⁰⁸.

In secondo luogo, emergono forti problemi in ordine alla “dinamicità” del finanziamento¹⁰⁹. Infatti, la fissazione di una aliquota di compartecipazione in maniera stabile, in un determinato anno di partenza, comporterebbe il sovrafinanziamento delle prestazioni nei momenti di congiuntura economica espansiva e, negli altri casi, il loro possibile sottofinanziamento. Tuttavia, in

¹⁰⁴ Sul punto, si veda G. VIESTI, *Audizione parlamentare*, cit., 13.

¹⁰⁵ *Appunto predisposto per il Presidente del Consiglio dei Ministri dal Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio* (19 giugno 2019).

¹⁰⁶ A. ZANARDI, *Audizione parlamentare*, cit., 6.

¹⁰⁷ F. CERNIGLIA, *op. ult. cit.*, 12.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ Sul punto anche G. CEREÀ, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, CO-BAFF, Seduta del 1° aprile 2019, 5-12.

proposito è stato osservato¹¹⁰ che dal 2013 a oggi le spesa relativa all'istruzione è costantemente aumentata, ma in misura molto meno progressiva rispetto a quella derivante degli introiti del gettito IVA.

Come se non bastasse, le bozze di intesa prevedono¹¹¹ che entro due anni dall'entrata in vigore dei dpcm di trasferimento delle funzioni, la commissione paritetica deve verificare la congruità del finanziamento, sia in termini di gettito che di correlazione con la funzione. Questa previsione – apparentemente di buon senso – deve essere letta insieme a quella che stabilisce che l'«eventuale variazione, in aumento o in diminuzione, del gettito maturato sul territorio della Regione [...] è di competenza della Regione»¹¹². Dal combinato disposto se ne trae che se il gettito dovesse avere una dinamica superiore rispetto a quella corrispondente ai fabbisogni standard, l'extragettito rimarrebbe di competenza della Regione; mentre in caso contrario dovrebbe essere integrato¹¹³.

In definitiva, valgono le osservazioni della Corte dei conti¹¹⁴, nella parte in cui rileva che «[q]uesto meccanismo, vista la clausola di invarianza della spesa pubblica [...], potrebbe accentuare le differenze nel riparto territoriale delle disponibilità finanziarie per la fornitura di servizi pubblici, contraddicendo la funzione perequativa delle risorse erariali trasferite dallo Stato verso i territori economicamente meno performanti»¹¹⁵.

¹¹⁰ C. GORETTI, *Un'analisi preliminare dell'impatto sui conti pubblici*, in *Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, Atti del seminario Gruppi parlamentari del PD di Camera e Senato, 18 febbraio 2019, 18-23.

¹¹¹ Art. 5, co. 5.

¹¹² Art. 5, co. 3.

¹¹³ C. GORETTI, *op. ult. cit.*, 21.

¹¹⁴ CORTE DEI CONTI, *Audizione parlamentare*, cit., 21.

¹¹⁵ Sul punto diverse prospettive sono state elaborate da A. ZANARDI, *Il finanziamento del regionalismo differenziato: osservazioni sulle bozze d'intesa*, cit., 42-43. In proposito, si veda

8. Conclusioni

Da quanto esposto emerge che il regionalismo differenziato, così configurato, presenta tutti i tratti di un “patto leonino” tra il Governo e le Regioni differenziate, in quanto volto a stressare i meccanismi di finanziamento delle Autonomie, in maniera tale da limitare di fatto la distribuzione interregionale delle risorse: una vera e propria “bomba a orologeria” per l’unità della Repubblica. Sotto questi profili, la strategia della proposta di legge Boccia – la quale, come noto, prevede la preventiva determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni nelle materie di interesse del regionalismo differenziato – è assolutamente inadeguata ad arginare l’effetto disgregante che deriverebbe dall’approvazione della legge di differenziazione. Infatti, il concetto di ‘livello essenziale della prestazione’ è un “Giano bifronte”: se, d’un lato, è la misura dell’eguaglianza prescritta, dall’altro lato è la misura della diseguaglianza consentita¹¹⁶. Dunque, questa previsione costituzionale non può essere idonea a garantire l’unità e l’eguaglianza sostanziale, nella misura in cui mira esclusivamente ad arginare

anche D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell’art. 116.3 Cost. conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1/2019, www.rivistaaic.it, 262-283.

¹¹⁶ L’espressione in questione è stata usata in M. VILLONE, *Autonomia differenziata, tra miseria e nobiltà politica*, in *Repubblica Napoli*, 28 agosto 2019, ora anche al link <https://www.roars.it/online/autonomia-differenziata-tra-miseria-e-nobiltà-politica/>. In questo senso si veda anche R. MANFRELLOTTI - R. MIRANDA, *Determinazione dei livelli essenziali e conferimento di funzioni amministrative: l’art. 117, comma 2 lett. m), Cost. come «parametro presupposto» nel giudizio di costituzionalità*, in E. BETTINELLI - F. RIGANO, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino 2003, 454.

l'eccesso di diseguaglianza. Sotto questi profili va pertanto segnalata l'antinomia strisciante che sussiste tra i Principi fondamentali e il Titolo V. Infatti, quell'eguaglianza proclamata in senso assoluto, senza riserve, all'art. 3, co. 2. Cost., viene poi relativizzata al livello essenziale nell'art. 117, affermando il discutibile principio in virtù del quale può esistere una diseguaglianza costituzionalmente tollerata, non esclusivamente in via di fatto ma anche in punto di diritto, solo perché fra lo Stato e il cittadino si è frapposta la Regione.

Ulteriormente, il Lep, in riferimento al profilo economico, è un parametro parziale e inefficiente, in quanto esso interviene prevalentemente sulle spese correnti e non tiene conto del divario infrastrutturale, il quale dovrebbe essere colmato mediante il fondo perequativo di cui all'art. 119, co. 4, Cost.

Inoltre, se il concetto di 'livello essenziale delle prestazioni' è controverso già sotto il profilo concettuale, ancor più discutibile è la metodologia con la quale esso è stato attuato dal legislatore ordinario. Infatti, mentre la Costituzione riferisce la «essenzialità» della prestazione alla sua *quantità* e non alla sua *qualità*, la legge 42 del 2009 riferisce l'essenzialità tanto all'aspetto quantitativo quanto a quello qualitativo, limitando (almeno fino a oggi) il calcolo dei Lep alle sole spese in campo di sanità, istruzione, assistenza e mobilità. Pertanto, nella legislazione ordinaria non dovrebbe parlarsi di «Livelli Essenziali delle Prestazioni» ma più propriamente di «livelli essenziali delle prestazioni essenziali».

Ancora, alle inefficienze di carattere concettuale e attuativo si aggiungono quelle di carattere *economico-applicativo*. Infatti, la parametrizzazione del finanziamento dei Livelli essenziali delle prestazioni (c.d. fabbisogno standard) è avvenuta in base a dati solo apparentemente neutrali, i quali in realtà producono degli esiti discriminatori e irragionevoli. Ne è l'esempio il caso della sanità (d.lgs. 68 del 2011), dove la misurazione del fabbisogno standard non è stata fondata su dati quali il numero delle malattie dei cittadini residenti o sul parametro della c.d. «speranza di vita in buona

salute» (i quali, per altro, sono dati nelle immediate disponibilità del decisore politico). Invece, si è preferito riferire il fabbisogno standard all'età media della popolazione residente nella circoscrizione regionale: da ciò deriva che le Regioni nelle quali l'aspettativa di vita è inferiore (magari proprio a causa della carenza di un servizio sanitario adeguato) sono paradossalmente e ingiustificatamente sfavorite, a vantaggio delle più preformanti. Inoltre, questo sistema amplifica il fenomeno della c.d. mobilità sanitaria, la quale incide a sua volta sulla ripartizione del fondo sanitario nazionale, favorendo ulteriormente le Regioni più attrattive a danno delle altre. In proposito, in una recente pubblicazione si è opportunamente parlato di «trappola delle differenze»¹¹⁷: non c'è un «circolo virtuoso dell'autonomia» come è stato sostenuto¹¹⁸, ma un «circolo vizioso» e mortale.

In definitiva, l'approvazione di queste bozze d'intesa giustificherebbe l'impugnazione in via diretta della legge di differenziazione da parte delle Regioni danneggiate, nonché la proposizione di ricorsi giurisdizionali avverso gli atti attuativi, e – ove ne ricorressero i presupposti – ben potrebbe profilarsi un conflitto di attribuzione intersoggettivo davanti alla Corte costituzionale (cd. conflitto da interferenza o da menomazione¹¹⁹).

Ma, come è stato detto, «la vera difesa di una Costituzione rimane affidata alla politica prima che al ragionare raffinato dei giuristi»¹²⁰.

¹¹⁷ N. DIRINDIN, *Proposte di autonomia differenziata e rischi per il Servizio Sanitario Nazionale*, in *Politiche Sociali/Social Policies*, 3/2019, 535.

¹¹⁸ L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in AA.VV. (a cura di), *Problemi del Federalismo*, Milano 2001, 156-183.

¹¹⁹ Cfr. R. DIDI NARDI - R. COEN, *La Costituzione italiana. Guida alla lettura*, Roma 2014, 406.

¹²⁰ M. VILLONE, *Il tempo della Costituzione*, V, Roma 2014, 337.