

**UN REGIONALISMO DIFFERENZIATO COOPERATIVO E PEREQUATIVO
QUALE STRUMENTO DI RAZIONALIZZAZIONE DELL'ASSETTO ISTITUZIONALE**

MICHELE BELLETTI

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico,
Università di Bologna *Alma Mater Studiorum*,
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia)

Data di pubblicazione: 18 aprile 2024

MICHELE BELLETTI*

**Un regionalismo differenziato cooperativo e perequativo
quale strumento di razionalizzazione dell'assetto istituzionale****

Abstract (It.): *il contributo è il testo riveduto e ampliato della relazione tenuta dall'Autore al Seminario della rivista Diritti regionali, svoltosi a Roma, il 26 aprile 2023, sul tema «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”».*

Abstract (En.): *the contribution is the revised and expanded text of the lecture given by the Author at the Seminar hosted by the journal Diritti Regionali, held in Rome on April 26th, 2023. The seminar focused on the topic «The bill containing “Provisions for the Implementation of Differentiated Autonomy for Ordinary Statute Regions”».*

Parole chiave: *autonomia differenziata, regionalismo, Parlamento, disegno di legge Calderoli, Titolo V.*

Keywords: *differentiated autonomy, regionalism, Parliament, Calderoli bill, Title V.*

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Bologna *Alma Mater Studiorum*, Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia.

** Il contributo è il testo riveduto e ampliato della relazione tenuta dall'Autore al Seminario della rivista *Diritti regionali*, svoltosi a Roma, il 26 aprile 2023, nella Sala Capitolare del Senato, sul tema «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”». Il testo è aggiornato al 10 novembre 2023.

SOMMARIO: 1. La necessità di un regionalismo differenziato cooperativo e perequativo. La definizione dei LEP. – 1.1. Il rischio di erosione di risorse per le altre Regioni, ma la certezza di contribuzione delle Regioni con maggior capacità fiscale per abitante. – 2. Un intervento moderatamente attuativo del regionalismo differenziato e i margini per la perequazione. – 3. I contenuti del DDL n. 615 del 2003, recante «Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione». – 3.1. Quale strumento giuridico per la definizione dei LEP? – 4. L’opportuna parametricità delle Intese nel giudizio costituzionale. – 4.1. I numerosi momenti di concertazione e l’attribuzione delle risorse senza impatto sulle altre Regioni. – 4.2. L’ulteriore garanzia sui “costi” del regionalismo differenziato: la verifica delle Intese.

1. La necessità di un regionalismo differenziato cooperativo e perequativo. La definizione dei LEP

In premessa, preciso di essere tra coloro che sono un po’ più ottimisti sull’attuazione del regionalismo differenziato, ovvero, sulla realizzazione di un regionalismo differenziato che possa contemperare esigenze di differenziazione e di solidarietà, soprattutto mediante gli indispensabili strumenti perequativi. Più precisamente, gli interventi perequativi dovranno fungere da volano per una implementazione di dinamiche sussidiarie di differenziazione.

Si ritiene pertanto di dover assumere questo punto di vista, senza naturalmente trascurare gli elementi problematici, prendendo le mosse, appunto, da quello forse più problematico: la definizione dei LEP.

Come è noto, il Ministro per gli Affari regionali ha nominato un Comitato tecnico-scientifico, composto da oltre 60 esperti, tra Professori universitari, giuristi ed economisti, attribuendogli la definizione dei LEP.

La base giuridica della citata operazione deriva, prima ancora che dalla previsione del d.d.l. 615 del 2023, dalla legge che reca il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2023.

Questa normativa, assumendo un obiettivo impegnativo, dispone che, ai fini dell'attuazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, devono essere determinati i LEP, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che coincide con il nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare, inoltre, uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al PNRR, nonché per garantire il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento di prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali.

Si tratta dunque di obiettivi di grande rilievo, che, tuttavia, dovrebbero essere perseguiti e realizzati a prescindere dall'attuazione del regionalismo differenziato.

La definizione dei LEP è necessaria a prescindere dalla differenziazione tra le Regioni. Massimo Luciani faceva notare, all'indomani dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che la lett. *m*) al secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione avrebbe svolto la funzione di una rete di salvataggio, formalizzata dal legislatore di riforma costituzionale nel momento in cui si andava a decentrare tutta una serie di competenze, fino a quel momento nella titolarità pressoché esclusiva dello Stato, con la conseguenza che molte tematiche attinenti ai diritti stavano transitando nelle competenze regionali. Il che evidenziava dunque una valenza generale della disciplina dei LEP¹.

¹ Così, cfr., M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, 2° comma, lett. m), della Costituzione*), in *Politica del diritto*, 3/2002, 345 ss.

Quindi, l'auspicio è che il Comitato tecnico-scientifico rimanga in carica a lungo, se non a tempo indeterminato, poiché l'obiettivo dovrebbe essere definire i LEP in via generale e definitiva, con possibili o indispensabili aggiustamenti nel tempo. La complessità di questa operazione trova tuttavia conferma nel fatto che i LEP non hanno ancora trovato compiuta definizione, dall'entrata in vigore della riforma costituzionale nel 2001 e nemmeno con l'adozione della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione», nonché, dei relativi decreti attuativi, puntualmente approvati, ma mai applicati.

In data 30 ottobre 2023 il Presidente del Comitato tecnico-scientifico, Prof. Sabino Cassese, ha inviato al Dipartimento per gli Affari regionali un documento conclusivo di tutti gli undici sottogruppi che hanno lavorato sul tema, che verrà sottoposto alla Commissione sui costi standard e alla Cabina di regia, per la conclusiva definizione dei LEP.

Lascia perplessi, invece, che l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sia subordinata alla determinazione dei LEP. Questo rischia, per l'ennesima volta, di rinviare *sine die* l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., evidenziandosi quella come un'attività sicuramente complessa, ma soprattutto perché non vi è una reale necessità di definire i LEP per trasferire ulteriori competenze, che potrebbero ben essere trasferite con il criterio della spesa storica, per poi progressivamente passare a quello dei costi standard.

La determinazione dei LEP, tra l'altro, come da sempre precisato dalla Corte costituzionale, risponde ad un'opzione politica, sindacabile dalla sola Consulta, ovviamente soltanto fino alla misura della garanzia del «contenuto essenziale del diritto». Questo è quanto precisato dalla Corte costituzionale nella prima sentenza resa in argomento, dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, laddove precisa che «quanto poi ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non

si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso 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»².

Dunque, il sindacato della Consulta, sicuramente di natura complessa, ferma restando la “politicità” della determinazione dei LEP, si spinge fino alla garanzia del “contenuto essenziale del diritto”, individuato dal Giudice delle leggi, secondo parametri di ragionevolezza e proporzionalità³.

È a tutti noto come abbia definito la Corte costituzionale nel tempo l’attribuzione allo Stato di questa competenza trasversale, che si riferisce agli *standard* strutturali e qualitativi di prestazioni che concernono il soddisfacimento di diritti civili, attribuendo al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un’adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto.

Per comprendere come intendere questa competenza statale, occorre rifarsi al citato consolidato orientamento della Corte costituzionale, secondo il quale, «l’attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale [...] si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di

² Cfr., Corte cost., sent. n. 282 del 2002, punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

³ Del resto, i LEP vengono “trattati” come i diritti sociali, con riguardo ai quali Corte costituzionale e Corte EDU hanno più volte ribadito che non vi è obbligo per la Stato di garantire quei diritti, se non nel nucleo essenziale, ma qualora garantiti, i legislatori non possono prevedere irragionevoli discriminazioni.

prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto»⁴.

Questo intervento statale è invocabile «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione»⁵. Dunque, la relativa competenza attribuisce al legislatore statale «un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto»⁶.

Non c'è dubbio che la definizione dei LEP, per quanto complessa, potrebbe contribuire a stemperare i malumori dei critici del regionalismo differenziato, soprattutto da parte di quelle Regioni con minor capacità fiscale per abitante che ritengono di venir danneggiate dal conferimento di ulteriori competenze ad altre Regioni, anche qualora avvenga senza il trasferimento di ulteriori risorse.

Normalmente, però, alla competenza di cui alla lett. *m*), secondo comma dell'art. 117 Cost., sia l'Avvocatura dello Stato, sia la Corte costituzionale hanno fatto ricorso per riaccentrare talune competenze in capo allo Stato, non certo per riconoscere nuovi ambiti di competenza regionale. Basti ricordare il caso della c.d. *Social Card*, oppure le pronunce sul procedimento amministrativo, definito come livello essenziale delle prestazioni, di competenza esclusiva del legislatore statale.

Quella è stata, dunque, una delle materie alle quali si è fatto maggiormente ricorso per la ricentralizzazione di diverse altre competenze. Anzi, questa ricentralizzazione, che produce inevitabilmente tendenze espansive di una competenza comunque trasversale (dunque, già a vocazione

⁴ Cfr., Corte cost., sentt. 322 del 2009, 168 e 50 del 2008, 387 del 2007.

⁵ Cfr., Corte cost., sentt. 322 del 2009, 328 del 2006, 285 e 120 del 2005.

⁶ Cfr., Corte cost., sentt. 10 del 2010 e 134 del 2006.

espansiva), sembra abbia negli anni evidenziato una sorta di diffidenza nei confronti delle Regioni a disciplinare materie incidenti su diritti civili e sociali.

È evidente che l'azione dell'odierno Governo è sul punto rimasta "imbrigliata" dalla decisione del precedente Governo, in particolare del Ministro per gli Affari regionali, Boccia, di stabilire il citato rapporto di condizione tra la definizione dei LEP e l'attribuzione di ulteriori competenze, in un contesto ove, per la verità, non vi era unità di intenti sul punto all'interno dell'esecutivo, quasi a voler "prendere tempo" per rinviare *sine die* l'attuazione dell'art. 116 Cost.

L'aspetto più problematico dipende tuttavia dal fatto che, una volta individuati i LEP, dovranno essere interamente finanziati dallo Stato. Il che complica ulteriormente il quadro, qualora la definizione dei LEP venga assunta come condizione per l'attuazione del regionalismo differenziato. Ne deriva pertanto conferma che la definizione dei LEP non potrà che avere un margine ampio di politicità, proprio perché il Governo deve decidere su che cosa investire.

La proposta che pertanto si potrebbe avanzare è di continuare sicuramente con la definizione dei LEP, indispensabile, a prescindere dall'attuazione del regionalismo differenziato, ma far venire meno il rapporto di condizionalità con la devoluzione di ulteriori competenze. Oppure, circoscrivere quella definizione alle sole materie che verranno concretamente devolute, non già a tutte quelle astrattamente devolvibili, operazione ai limiti dell'impossibilità. Si potrebbe così verificare se quelle devoluzioni hanno prodotto i risultati attesi e magari riflettere su alcune materie e non su tutte, come pare si voglia procedere, posto che talune materie, in concreto, potrebbero non essere devolute⁷.

⁷ Sono, infatti, a tutti noti gli effetti sperequativi che determinerebbe il trasferimento della materia istruzione.

Invece, come è a tutti noto, in seno al Comitato LEP è presto emersa una questione posta in maniera marcatamente polemica, ovvero, quella della definizione di LEP riferiti a tutte le materie, anche quelle di competenza esclusiva statale, che non potrebbero mai rientrare tra le materie devolvibili, sulle quali è da sempre possibile una normazione uniforme a livello nazionale, proprio in quanto di pertinenza esclusiva statale. Si evidenzia dunque la totale inconsistenza scientifica di una posizione del genere, posto che lo Stato resterebbe comunque libero di definire quei LEP, venendo meno dunque qualsiasi rapporto con le Regioni, che non possono legiferare in quelle materie.

A riprova di ciò, i quattro componenti che hanno avanzato tale proposta, dopo aver comunque ottenuto la creazione di un sottogruppo che si occupasse di quelle materie, hanno comunque presentato le dimissioni e si sono affrettati a rendere dichiarazioni e interviste polemiche ai quotidiani, rendendo pubblici documenti interni al Comitato⁸.

1.1. Il rischio di erosione di risorse per le altre Regioni, ma la certezza di contribuzione delle Regioni con maggior capacità fiscale per abitante

La critica principale che viene mossa al regionalismo differenziato riguarda il tema delle risorse. Secondo questa impostazione, l'attribuzione di ulteriori competenze solo ad alcune Regioni sottrarrebbe risorse alle altre, paradossalmente proprio a quelle più bisognose di una perequazione in un'ottica di riequilibrio, in quanto Regioni, come recita l'articolo 119 della Costituzione, con una minore capacità fiscale per abitante.

⁸ Come è noto, si trattava di studiosi e giuristi di spicco delle istituzioni italiane, che hanno ricoperto importanti incarichi, quali, Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo e Alessandro Pajno.

Eppure, corre l'obbligo di ricordare una sentenza della Corte costituzionale del 2008, la n. 216. In quell'occasione, il Veneto e la Lombardia contestarono un intervento normativo dello Stato volto a ripianare i disavanzi in ambito sanitario di alcune Regioni (Campania, Lazio, Molise e Sicilia). Le ricorrenti contestavano l'intervento erogatorio statale proprio sulla base dell'assunto che avrebbe eroso risorse alle altre Regioni, pregiudicando la qualità e quantità delle prestazioni rese dagli altri enti territoriali, chiamandoli alla sopportazione di oneri generali di una spesa inefficiente ed eccessiva.

La Consulta ha, tuttavia, dichiarato inammissibili i ricorsi, ravvisando la mancanza dell'interesse ad agire, per il fatto che non vi fosse certezza sulle ripercussioni a carico della generalità delle risorse e dunque della generalità degli enti territoriali. Ne deriva pertanto che, proprio l'argomento al quale i critici del regionalismo differenziato fanno maggiormente ricorso è stato "cassato" dalla Corte costituzionale in maniera molto equilibrata e sulla base di un bilanciamento tra le diverse istanze.

Naturalmente e opportunamente, quell'intervento statale si muoveva in un'ottica perequativa e redistributiva di regionalismo cooperativo. Tuttavia, non si può non vedere che esiste già un regionalismo differenziato, ai danni, tuttavia, delle Regioni, e dei residenti in quelle Regioni, in Piano di Rientro, i cui effetti negativi si riverberano sull'intera collettività, perché le risorse alle quali si ricorre per fare fronte ai *deficit* di bilancio potrebbero essere utilizzate diversamente, a favore dell'intero territorio nazionale.

Del resto, occorre comprendere anche la posizione delle Regioni virtuose, che conferiscono i più alti residui fiscali, che contribuiscono a finanziare commissariamenti, a fronte di buchi di bilancio, che non riescono comunque a fare fronte a quelle situazioni. Basta richiamare quell'importante sentenza della Corte costituzionale, scritta dal Giudice Luca Antonini – n. 168 del 2021 – dove la Consulta rileva che il meccanismo dei Piani di Rientro, come viene ora concepito, non può funzionare, perché non basta sostituire il Presidente

della Regione con il Commissario *ad acta* se poi la struttura che coadiuva il Commissario è la stessa che ha determinato il buco di bilancio dal quale origina il commissariamento; struttura che resta peraltro soggetta ai “condizionamenti ambientali”. La Corte costituzionale usa parole forti, ma, finalmente si affrontano questioni complesse con coraggio⁹.

Quindi, il monito è che bisogna cambiare; se una Regione è da dieci anni in Piano di Rientro c'è qualcosa che non funziona.

In un'altra pronuncia (n. 33 del 2019) la Corte costituzionale parla della differenziazione come valore costituzionale e con riguardo all'adozione della legge quadro in materia di autonomie locali, che ancora non è stata approvata, precisa che la differenziazione non solo è un valore garantito e

⁹ Cfr., Corte cost., sent. n. 168/2021, punto n. 10.3.1 del *Considerato in Diritto*, ove la Corte precisa che, «in tale delicato ruolo lo Stato non può mancare di raggiungere l'effetto utile ed è tenuto ad impegnare, se del caso, le proprie migliori energie e anche adeguate risorse finanziarie; senza travalicare, da quest'ultima prospettiva, il principio di responsabilità finanziaria imputabile a una determinata realtà territoriale, occorre infatti, comunque garantire un punto di equilibrio che impedisca, a danno di tutta la Repubblica, il cronicizzarsi di una condizione di crisi, che risulterebbe lesiva di plurimi principi costituzionali. Infatti, in questa situazione si stabilizzerebbero, altrimenti: a) la sospensione degli ordinari meccanismi di responsabilità politica e del relativo potere di controllo degli elettori locali, essendosi realizzata la sostituzione governativa agli organi politici regionali; b) l'incremento ai massimi livelli della pressione fiscale, previsto in via automatica (dall'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)” e dall'art. 1, comma 86, della legge n. 191 del 2009) e quindi non più imputabile a una specifica decisione dei rappresentanti degli elettori regionali; c) il venir meno della garanzia dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) nei confronti degli abitanti della Regione; d) la discriminazione degli stessi in contrasto con il principio di eguaglianza; e) il vulnus al principio dell'equilibrio di bilancio».

previsto dalla Costituzione, ma talora è un valore necessario. Posto che sarebbe irragionevole trattare allo stesso modo fattispecie diverse¹⁰.

2. Un intervento moderatamente attuativo del regionalismo differenziato e i margini per la perequazione

Quello di cui qui si discute pare invero un intervento moderatamente attuativo del regionalismo differenziato, concretizzandosi finanche in un intervento attuativo dei criteri/principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Come attuare dunque il regionalismo differenziato?

Naturalmente, nessuna differenziazione può transitare per il trattenimento da parte delle Regioni virtuose del residuo fiscale. Su questo punto occorre essere chiari. Paradossalmente, però, l'attuazione per le Regioni virtuose, in equilibrio di bilancio, potrebbe invertire la rotta anche

¹⁰ Cfr., Corte cost., sent. n. 33/2019, punto n. 7.6 del *Considerato in diritto*, ove la Consulta rileva che occorre «richiamare l'attenzione sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali. Un aspetto essenziale dell'autonomia municipale è quindi risultato relegato a mero effetto riflesso di altri obiettivi: infatti, nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), l'individuazione (provvisoria) delle funzioni fondamentali (art. 21, comma 3) è stata meramente funzionale a permettere la disciplina del cosiddetto federalismo fiscale; nel d.l. n. 78 del 2010 (in via ancora provvisoria), e nel d.l. n. 95 del 2012 (in via non più provvisoria), essa è stata strumentale a vincolare, per motivi di spending review, i piccoli Comuni all'esercizio associato delle funzioni stesse».

per le altre Regioni, tramite l'attribuzione di alcune competenze e delle relative risorse con il criterio del costo storico. Ovvero, alla spesa alla quale ricorre lo Stato per esercitare una determinata funzione in quel territorio regionale. Quella spesa, momentaneamente con il criterio del costo storico, si trasferisce alla Regione richiedente.

Le stesse risorse probabilmente possono essere utilizzate da quella Regione in maniera più efficiente ed efficace, con criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, poiché la sussidiarietà si evidenzia come un criterio di buona amministrazione, in quanto la funzione viene esercitata con criterio di prossimità.

Quindi, la Regione non può trattenere il residuo fiscale generale, ma se l'esercizio di quella funzione con criterio di prossimità determinerà per le risorse trasferite un risparmio/residuo, naturalmente, quella Regione lo potrà trattenere.

In sostanza, la Regione non può trattenere il residuo fiscale generale, ma può trattenere il residuo fiscale specifico sull'esercizio della funzione trasferita.

Con un'altra importante sentenza, in materia di bollo auto, la Corte costituzionale ha acconsentito che vi siano margini di flessibilizzazione dell'autonomia finanziaria regionale, per contemplare anche delle esenzioni¹¹.

¹¹ Così, cfr. Corte cost., sent. n. 122/2019, punto n. 5.1 del *Considerato in diritto*, ove viene precisato che «ampliando l'ambito di esenzione rispetto a quello più limitato dei veicoli “di particolare interesse storico e collezionistico” previsto dalla coeva legislazione statale, la norma regionale non ha, infatti, ecceduto il vincolo del limite massimo di manovrabilità stabilito dal principio di coordinamento di cui al comma 2 dell'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011. L'ampliamento del regime di esenzione della tassa automobilistica non eccede quindi l'autonomia impositiva regionale, non risultando in contrasto nemmeno con i principi dell'ordinamento tributario cui comunque, anche nei maggiori margini di manovrabilità, la legislazione regionale è vincolata (sentenze n. 118 del 2017 e n. 102 del 2008)».

Ne deriva che, in una più ampia dinamica perequativa, la Regione che incassa quei residui fiscali potrebbe prevedere delle esenzioni a favore di determinate categorie e potrebbe implementare il PIL regionale. L'implementazione del PIL di alcune Regioni potrebbe dunque implementare il PIL nazionale, cosicché quella differenziazione potrà andare a vantaggio anche delle altre Regioni, facendo in modo che le Regioni virtuose possano conferire addirittura un maggior residuo fiscale generale, pur trattenendo un residuo fiscale specifico sulla competenza trasferita.

È evidente, inoltre, che la moltiplicazione di queste dinamiche per tutte le competenze trasferite e per tutte le Regioni richiedenti la differenziazione determinerebbe un arricchimento anche per le altre Regioni, piuttosto che una decurtazione di risorse.

Ciò che resta, tuttavia, indispensabile per l'attuazione del regionalismo differenziato è la definitiva attuazione del c.d. "federalismo fiscale". Non si tratta di un capriccio o un desiderio. L'attuazione del "federalismo fiscale" non sarebbe altro che l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, nel quale è contemplato anche il meccanismo dei fondi perequativi.

È, infatti, indispensabile l'istituzione di un fondo perequativo, come dispone l'art. 119 Cost., senza vincolo di destinazione. In una recente sentenza sul tema¹², la Corte costituzionale lancia un importante monito al legislatore, precisando che i fondi perequativi devono essere senza vincolo di destinazione. Naturalmente, nel caso di specie, ci si può chiedere perché la Corte evidenzia che questo è un compito che deve spettare al legislatore, perché non è intervenuta essa stessa. Perché quel vincolo di destinazione era funzionale al finanziamento di alcuni LEP, quindi, l'intervento cassatorio della Consulta, paradossalmente, avrebbe eliminato il finanziamento a quegli specifici LEP, lasciandoli senza copertura.

¹² Cfr. Corte cost., sent. n. 71/2023.

L'altra questione rilevante è naturalmente il passaggio dalla spesa storica, con criteri di gradualità, ai costi standard, perché, paradossalmente, sarebbe proprio questo passaggio che potrebbe determinare un danno economico alle Regioni meno virtuose. Il passaggio dalla spesa storica ai costi standard danneggerebbe le Regioni meno virtuose, perché il costo standard viene calcolato sulla base della media delle spese delle Regioni virtuose per l'erogazione di un determinato servizio, ma nel tempo garantirebbe i residenti in quelle stesse Regioni, che pagherebbero prestazioni analoghe alle Regioni virtuose.

3. I contenuti del DDL n. 615 del 2003, recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»

Volendo soffermare l'attenzione su alcuni profili riguardanti il DDL n. 615 del 2023, si coglie l'occasione per rispondere alle numerose domande emerse nel dibattito che si è sviluppato sul tema.

Ci si è chiesti perché serva una legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma Cost.

Non v'è dubbio che se ci fosse un richiamo nell'art. 116 Cost. a una legge di attuazione, sarebbe tutto più semplice ma, allo stato attuale, abbiamo una disciplina costituzionale estremamente lacunosa. Il che determina che senza una legge che disciplini la procedura di differenziazione, tutto verrebbe lasciato a un procedimento attuativo caratterizzato dalla contrattazione tra Governo e Regione interessata alla definizione delle Intese.

In tal caso, le critiche aumenterebbero. Il procedimento devolutivo delle competenze sarebbe lasciato in sostanza a dinamiche politiche intercorrenti tra Governo e Regioni.

Venendo ai contenuti, il procedimento di approvazione delle Intese viene disciplinato in maniera molto dettagliata, forse anche un po' troppo barocca, nell'art. 2 del d.d.l., venendo assicurata una larga partecipazione tra i diversi livelli istituzionali¹³.

Questo procedimento ha sollevato alcune critiche, a ben vedere, prive di fondamento. Si è sostenuto che la procedura derogherebbe all'art. 72 della Costituzione e ai regolamenti parlamentari. A ben vedere, le molteplici fasi di questo complesso procedimento, sono tutte fasi che garantiscono un'ampia partecipazione, come tali sicuramente opportune, ma soprattutto sono tutte fasi pre-parlamentari, precedenti alla presentazione alle Camere del disegno di legge contenente l'Intesa. È, notoriamente, solo da quel momento in poi che si applica l'art. 72 Cost. e naturalmente i regolamenti parlamentari.

3.1. *Quale strumento giuridico per la definizione dei LEP?*

Oggetto di critica è stato, ancora una volta, lo strumento originariamente previsto per definire i LEP, ovvero, il DPCM. Proprio alla luce di tali critiche,

¹³ L'atto di iniziativa viene deliberato dalla Regione, secondo quanto disposto dallo Statuto regionale, viene trasmesso al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli Affari regionali, questi, entro 30 giorni devono acquisire una valutazione da parte dei Ministri competenti e del Ministro dell'economia e delle finanze. Decorso il termine citato il Presidente del Consiglio dei Ministri avvia ugualmente il negoziato, che può riguardare una o più materie. Lo schema viene deliberato in Consiglio dei Ministri, ove partecipa anche il Presidente della Giunta regionale interessato, per poi essere trasmesso alla Conferenza unificata per un parere. Quello schema viene esaminato dalle competenti Commissioni parlamentari. Viene successivamente predisposto il testo definitivo, trasmesso alla Regione interessata, che lo approva, previa consultazione degli enti locali, per poi essere deliberato in Consiglio dei ministri e trasmesso alle Camere ai sensi dell'art. 116 Cost.

la maggioranza parlamentare e il Ministro per gli Affari regionali hanno accolto uno spunto emerso in occasione delle audizioni parlamentari svoltesi presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, ovvero la definizione dei LEP con Decreto legislativo, previa legge di delega del Parlamento.

Resta comunque interessante il dibattito che si era registrato al riguardo. Vi era chi sosteneva che la lett. *m*) porrebbe una riserva di legge assoluta in materia, cosicché lo Stato dovrebbe intervenire unicamente con la legge.

In realtà, in argomento c'è un importante precedente: la sentenza n. 88 del 2003 della Corte costituzionale. In quel caso, la Consulta, risolvendo un conflitto di attribuzione, annulla un Regolamento interministeriale per la definizione dei livelli essenziali attinenti ai Servizi per le tossicodipendenze (c.d. Sert), perché non viene rispettata la procedura legislativamente contemplata.

Non si può inoltre al riguardo non rilevare che per ben due anni la nostra vita è stata disciplinata da DPCM, in costanza di pandemia. DPCM giustificati in maniera un po' troppo "generosa" dalla Corte costituzionale, in ragione di un incerto fondamento normativo offerto da due decreti-legge.

Tuttavia, la sentenza n. 88 del 2003 evidenzia chiaramente che la procedura prevista dal d.d.l. n. 615 per i LEP è una procedura sostanzialmente analoga a quella che è stata utilizzata per la definizione dei LEA, dei livelli essenziali di assistenza sanitaria, che contempla l'acquisizione dell'Intesa in Conferenza unificata (prevista entro 30 giorni, salvo "silenzio assenso") e la trasmissione dello schema alle Camere.

La Consulta precisa, dunque, che la determinazione dei livelli essenziali «attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze

legislative ed amministrative delle Regioni [...] impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori»¹⁴.

In sostanza, la riserva di legge è secondo la Corte di natura relativa, poiché la legge può limitarsi a predisporre una procedura per l'adozione dei citati livelli, lasciando la concreta definizione ad una fonte di più agile modificazione, tant'è che precisa sul punto che, «al di là di ogni valutazione di merito sul procedimento configurato e sulla stessa adeguatezza dei livelli essenziali in tal modo individuati, resta indubbio che in tutto il sistema sanitario esiste attualmente una precisa procedura, individuata con fonte legislativa, per la determinazione di quanto previsto nell'art. 117 secondo comma, lettera m), della Costituzione e che questa determinazione è intervenuta appunto con il DPCM 29 novembre 2001»¹⁵.

Ne deriva che l'art. 3 del DDL n. 615 non faceva altro che riprodurre un procedimento già contemplato per una specifica tipologia di LEP, i livelli essenziali di assistenza sanitaria, peraltro legittimato da una pronuncia della Corte costituzionale, integrandolo con tutta una serie ulteriore di passaggi volti ad ampliare la fase consultiva e partecipativa.

Non v'è dubbio che la competenza in materia di LEP viene attribuita dall'art. 117 Cost. al legislatore statale, ma non v'è altrettanto dubbio che la legge può stabilire essa stessa quei livelli, oppure può definire una diversa procedura a quel fine. In tal caso è la legge che costituisce base legale per quella procedura.

In sostanza, la competenza è del legislatore statale ma è lo stesso legislatore statale che decide come esercitarla, soprattutto in considerazione

¹⁴ Cfr. Corte cost., sent. 88/2003, punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁵ Cfr. Corte cost., sent. 88/2003, cit.

del fatto che la procedura qui considerata, per la definizione dei LEA, consente di attivare momenti di concertazione con le Regioni.

Momenti di concertazione che, invece e paradossalmente, non sarebbero possibili nel procedimento legislativo ordinario, qualora il legislatore decidesse di legiferare da solo, perché, come è purtroppo noto, le Regioni non hanno alcuna rappresentanza a livello parlamentare. Il che, a ben riflettere, non è troppo diverso da quanto è successo per il governo dell'emergenza sanitaria pandemica, durante il Covid, con l'aggravante che quei DPCM, che in una certa fase prevedevano addirittura sanzioni penali, trovavano fondamento normativo in un'altra disciplina di natura emergenziale, in un decreto-legge, piuttosto che in una legge, come sarebbe nel caso di specie.

Eppure, proprio la Corte costituzionale ha salvato quel meccanismo. Infatti, in occasione della pronuncia n. 198 del 2021, la Consulta rileva che «le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 4 del D.L. n. 19 del 2020 vanno dichiarate non fondate, poiché le disposizioni oggetto di censura non hanno conferito al Presidente del Consiglio dei ministri una funzione legislativa in violazione degli artt. 76 e 77 Cost., né tantomeno poteri straordinari da stato di guerra in violazione dell'art. 78 Cost., ma hanno ad esso attribuito unicamente il compito di dare esecuzione alla norma primaria mediante atti amministrativi sufficientemente tipizzati»¹⁶; ovvero esattamente quanto disponeva il DDL qui in commento.

4. *L'opportuna parametricità delle Intese nel giudizio costituzionale*

Un altro passaggio sicuramente interessante del disegno di legge n. 615 è la parametricità delle Intese. Queste, secondo l'art. 7 del disegno di legge,

¹⁶ Cfr. Corte cost., sent. 198/2021, punto n. 9 del *Considerato in diritto*.

diventano parametro nel giudizio di legittimità costituzionale ai fini della definizione delle competenze delle Regioni.

Anche questa previsione può essere oggetto di critiche, posto che si determinerebbe un sistema di competenze “a macchia di leopardo”. Il che pare, tuttavia, inevitabile, posto che l’art. 116 della Costituzione, nel momento in cui prevede la possibilità di devolvere ulteriori competenze alle Regioni è esso stesso elemento di “rottura costituzionale”, in particolare del sistema delle competenze di cui all’art. 117 della Costituzione, nonostante la gran parte degli studiosi che si sono confrontati sul tema ritengano che non vengano trasferite le competenze in senso stretto, ma le funzioni attinenti a quelle competenze.

Del resto, qualcosa del genere già si rinviene nel nostro ordinamento. Un sistema delle competenze “a macchia di leopardo” lo abbiamo per le Regioni a Statuto speciale¹⁷, ma, a maggior ragione, lo si è registrato per quelle stesse Regioni dopo l’approvazione della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

In talune circostanze, la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione attribuiva su talune materie alle Regioni ordinarie maggiori competenze di quelle previste dagli Statuti delle Regioni a Statuto speciale. A tal fine, l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 offriva un chiaro criterio di definizione di quelle ipotesi, con conseguente ampliamento delle competenze delle Regioni a Statuto speciale, qualora quelle riconosciute alle

¹⁷ Si pensi all’art. 17 dello Statuto del Trentino Alto-Adige, a tenore del quale «con legge dello Stato può essere attribuita alla regione e alle province la potestà di emanare norme legislative per servizi relativi a materie estranee alle rispettive competenze previste dal presente statuto». Il che avviene senza il trasferimento di risorse da parte dello Stato, ma determina il trattenimento sul territorio regionale del residuo fiscale prodotto, utile per esercitare le medesime competenze.

Regioni ordinarie si evidenziassero come ampliative del loro regime delle competenze.

4.1. I numerosi momenti di concertazione e l'attribuzione delle risorse senza impatto sulle altre Regioni

Il disegno di legge contempla inoltre ulteriori (opportuni) momenti di compartecipazione, concertazione e confronto tra Governo e Regioni. Ad esempio, per l'attribuzione di risorse finanziarie, umane e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite o per le funzioni amministrative che le Regioni intendano trasferire agli enti locali.

Non v'è dubbio, tuttavia, che il tema centrale delle dinamiche di differenziazione sia quello attinente alle questioni della copertura finanziaria. Questione delicata e complicata, ma soprattutto che muove non poche polemiche sul versante politico e su quello scientifico/giuridico.

Sicuramente non condivisibile è l'opinione di chi rileva che «lo Stato ha sempre la stessa torta; dunque, se alle regioni differenziate destina una fetta più grande di quella che spendeva prima, non solo gli residuerà meno per adempiere alle stesse funzioni verso le Regioni non differenziate, ma alla fine di ogni sottrazione non avrà neppure un euro per i promessi lep»¹⁸.

Invero, nel caso della differenziazione, le ulteriori funzioni che verrebbero trasferite dallo Stato alle Regioni richiedenti, in precedenza venivano esercitate da apparati ministeriali. Ne deriva che lo Stato, nel trasferire le funzioni trasferirà anche le risorse che servono per esercitare le medesime funzioni, in una prima fase secondo il criterio della spesa storica, che verrebbe poi sostituito dalla spesa standard. Dunque, nemmeno un euro in più viene

¹⁸ Cfr., G. DE MINICO, *Diritti assoluti, capienza di bilancio e differenze regionali. Livelli essenziali di prestazione*, in *Il Sole 24 Ore*, 11 ottobre 2023.

versato, poiché tanto costava allo Stato l'esercizio di una data funzione sul territorio regionale, tanto verrà trasferito alla Regione richiedente, che eserciterà quella funzione.

Così, non solo si registrerebbero innegabili risparmi di spesa per le Regioni virtuose con il passaggio ai costi standard. Come anticipato, infatti, quelle Regioni potrebbero trattenere il maggior guadagno registrato per quella funzione, ma soprattutto, esercitando le specifiche funzioni con criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza determinerà un maggior residuo fiscale, che potrebbe essere devoluto alle Regioni con minore capacità fiscale per abitante.

A riprova del fatto che nemmeno un euro verrà decurtato alle altre Regioni, il DDL dispone che, se dalla definizione dei LEA dovessero derivare nuovi e ulteriori oneri per le finanze pubbliche, occorrerà naturalmente attendere che si individuino le relative coperture¹⁹.

¹⁹ Per quanto concerne il finanziamento dei LEP, in seno al Comitato tecnico-scientifico sono maturati due diversi orientamenti. Da un lato vi erano coloro che ritenevano fosse necessario pervenire ad una disamina dettagliata e il più possibile compiuta dei LEP attinenti alle diverse materie, per consentire al decisore politico di operare una selezione all'interno di molteplici opzioni in funzione di una compiuta garanzia dei diritti sottesi. Dall'altro lato vi era chi sosteneva di dover operare una selezione dei LEP da sottoporre al decisore politico sulla base di criteri peraltro decisi discrezionalmente, quali il carattere prestazionale degli stessi, la sussistenza di un diritto sotteso e soprattutto la misurabilità in termini economici dei medesimi LEP. È evidente che quest'ultima soluzione consente di monitorare efficacemente la spesa funzionale alla garanzia dei LEP, tuttavia, fa pervenire al decisore politico un "paniere" di LEP già selezionati in partenza, rischiando così di lasciare senza coperture talune ipotesi e ridurre, se non addirittura compromettere i diritti a quei LEP correlati.

Il che risponde a coerenti esigenze di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, come disposto dagli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione.

Al di là della espressa previsione citata, è evidente che le funzioni attribuite con il sistema del regionalismo differenziato devono essere esercitate in equilibrio di bilancio. Questa devoluzione di competenze ha un senso se la Regione alla quale vengono trasferite riesce ad esercitarle con risparmi di spesa rispetto all'attuale costo storico a fronte dello svolgimento della funzione da parte dello Stato. L'esercizio di una funzione con criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza probabilmente potrà comportare risparmi di spesa, tuttavia, non potranno accedere alla differenziazione quelle Regioni che non siano in equilibrio di bilancio, oppure nel cui territorio il complesso degli enti non sia in equilibrio di bilancio, secondo quanto dispone l'art. 119 Cost.

L'art. 5 del DDL dispone che l'Intesa individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite, attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale.

Da ciò si desume che eventuali costi ulteriori della differenziazione verrebbero sopportati dai soli residenti della Regione richiedente i trasferimenti di funzioni, secondo opportuni criteri di responsabilità. Ne deriva che potranno aumentare solo per i residenti di quelle Regioni le compartecipazioni dei tributi erariali maturati sul territorio.

Il sopracitato criterio di responsabilità determina un collegamento tra l'attribuzione delle competenze e una maggior responsabilità politica di fronte ai residenti che contribuiscono a finanziare le "ulteriori funzioni".

La responsabilità politico/giuridica era comunque già stata contemplata in un decreto legislativo attuativo del "federalismo fiscale". Quella disciplina, tuttavia, non era concepita con particolare attenzione: prevedeva forme di incandidabilità, si poneva come attuativa dell'art. 126 della Costituzione, con la conseguenza che avrebbe potuto comportare lo scioglimento dei Consigli

regionali e la decadenza delle Giunte. Tant'è che, nonostante sarebbe stata immediatamente applicabile, venne dichiarata incostituzionale dalla Consulta²⁰.

4.2. L'ulteriore garanzia sui "costi" del regionalismo differenziato: la verifica delle Intese

Proprio in ragione del rispetto delle esigenze finanziarie e dei criteri di efficienza e buona amministrazione che devono accompagnare la devoluzione delle competenze, l'art. 7 del DDL prevede una verifica delle Intese, che naturalmente dovrà essere soprattutto un controllo dal punto di vista dei costi, degli eventuali risparmi e dell'efficienza amministrativa.

Dispone al riguardo l'art. 8 che le Intese non possono pregiudicare l'entità delle risorse destinate alle altre Regioni.

A ben vedere, proprio quanto lamentavano le Regioni ricorrenti in occasione della sentenza 216 del 2008, quando la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili quei ricorsi perché le Regioni non avevano interesse a contestare un finanziamento concesso solo ad alcuni enti territoriali, sulla base dell'assunto che sarebbe venuta meno una contribuzione generale a favore delle altre Regioni, secondo la Consulta non dimostrata e forse non dimostrabile.

È del tutto evidente che ora il disegno di legge pone un principio completamente diverso. Tant'è che di fronte alla Corte costituzionale, con ogni probabilità, ora un eventuale ricorso in argomento non potrebbe essere giudicato inammissibile, proprio in ragione dell'acquisita natura parametrica nel giudizio di legittimità costituzionale da parte delle Intese.

²⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 219/2013.

Quindi, la parametricità delle Intese conferisce precettività a quella previsione, poiché l'art. 116 Cost. consente la differenziazione secondo le forme e le modalità stabilite dalle Intese, che diventano pertanto fonte interposta nel giudizio di legittimità costituzionale.

È evidente che questa previsione dovrebbe tranquillizzare ulteriormente i critici del regionalismo differenziato; dovrebbe tranquillizzare quelle Regioni che temono il venir meno di risorse, poiché ora c'è la possibilità di impugnare l'aumento dei costi della differenziazione, rispetto a quanto stabilito nell'Intesa, di fronte alla Corte costituzionale.

In sostanza, qualora la devoluzione di competenze si verificasse senza il rispetto dei criteri di economicità e di risparmio di spesa, ma addirittura con aggravio dei costi – che produrrebbero danno all'intera collettività e alle altre Regioni – sarà possibile contestare detta devoluzione di fronte alla Corte costituzionale, proprio in ragione della parametricità delle Intese.