

Camilla Buzzacchi - Università Milano Bicocca

Audizione Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione ai disegni di legge n. 615 e connessi.

1 giugno 2023

*L'asimmetria dell'art. 116.3 Cost. - La scelta di una legge di principio per l'attuazione dell'art. 116.3 Cost. - I vincoli dell'art. 116.3 Cost. - La definizione dei lep: alcune riflessioni in tema di fonti e della funzione a cui sono chiamati - La garanzia del lep - Le risorse per le intese.*

*L'asimmetria dell'art. 116.3 Cost.*

Vorrei aprire con una prima riflessione rispetto al senso dell'asimmetria nell'ordinamento. L'innovazione del 2001 introdotta nell'art. 116 è volta a dare risposta a peculiarità territorialmente circoscritte e non riscontrabili in altre parti del territorio statale.

La scelta della Costituzione del 1948 è stata caratterizzata dalla rinuncia all'individuazione dei motivi che possono dare fondamento al riconoscimento di un livello di autonomia maggiorato: la vicenda storica che ha condotto alla costituzione delle diverse Regioni speciali è stata contrassegnata da risposte caso per caso ad esigenze contingenti e particolaristiche, senza che si teorizzassero i presupposti in presenza dei quali fosse costituzionalmente necessario riconoscere un più ampio grado di autodeterminazione ad un territorio<sup>1</sup>. Manca dunque l'individuazione in forma astratta di situazioni che legittimano l'assegnazione del massimo livello di autodeterminazione: tale scelta vale anche per questo nuovo livello intermedio di autonomia – maggiore del modello ordinario e inferiore a quello speciale – che può essere riconosciuto a determinati territori. Nell'uno e nell'altro caso la Costituzione individua solo gli effetti del riconoscimento: «forme e condizioni particolari di autonomia».

La neocostituita Repubblica ha ritenuto di dare risposta con le leggi costituzionali nn. 2, 3, 4 e 5/1948 alle esigenze determinate da peculiarità localizzate e con elementi di unicità rispetto ad altre parti del territorio statale. Medesima logica dovrebbe applicarsi per l'impiego dell'art. 116, comma 3, Cost.: a fronte di specificità che emergono in singoli territori, e che possono ricevere una più

---

<sup>1</sup> Si rinvia allo studio del percorso svoltosi in Sottocommissione, in Commissione dei Settantacinque e in Assemblea costituente effettuato in C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 2018.

adeguata risposta legislativa, regolamentare e amministrativa dall'istituzione del territorio piuttosto che da quelle centrali, il percorso messo a disposizione da tale norma consente di spostare competenze dallo Stato alla singola Regione, che potrà così provvedere a quelle specifiche esigenze della propria comunità con risultati di maggiore efficacia. La richiesta di ulteriori condizioni di autonomia non può essere letta come il risultato di un confronto competitivo tra Stato e Regione – o tra Regioni – nel quale la seconda pretende una competenza sulla base dell'assunto di essere maggiormente valente nel suo esercizio: deve essere piuttosto lo strumento per predisporre le più idonee decisioni per il soddisfacimento di necessità tipiche di una particolare comunità e di un particolare territorio.

L'aggettivo "differenziato" che è prevalso rimanda all'esistenza di elementi di "diversità", rispetto ai quali l'opzione possibile è quella di una risposta "diversificata", ovvero differente da quella che – sulla base dei criteri di uniformità e omogeneità – è destinata ad essere predisposta dalle istituzioni centrali<sup>2</sup>. Se singoli territori presentano peculiarità che sono assenti altrove, l'art. 116.3 Cost. prevede un percorso di assunzione di competenze nuove, che dovrebbero essere quelle funzionali a supportare decisioni e azioni – in termini di produzione di leggi e regolamenti e di svolgimento di compiti amministrativi – che permettono di assicurare risposte adeguate ed efficaci rispetto alla peculiarità di quel territorio. A fronte di questo modo di intendere la domanda di asimmetria appare poco coerente uno scenario di generalizzata candidatura a tutte le materie della potestà concorrente, che astrattamente porterebbe a replicare un modello di omogeneità, dove cambierebbero i rapporti di forza tra lo Stato e le autonomie: il primo che rimarrebbe con un perimetro di competenze ridimensionate, le seconde tutte caratterizzate da un ventaglio di potestà ulteriori ma pressoché identiche tra di loro. Gli elenchi di ambiti materiali a cui aspirano i tre territori che si sono finora candidati appaiono sovrapponibili e allineati, dando luogo ad una rinnovata uniformità, che invece la Costituzione permetterebbe di superare. L'accesso al regionalismo differenziato dovrebbe essere l'esito di analisi e valutazioni economiche, statistiche, sociologiche e di politica pubblica delle situazioni dei singoli territori: tali analisi dovrebbero presentarsi capaci di mostrare l'opportunità

---

<sup>2</sup> Tali riflessioni sono state sviluppate in C. BUZZACCHI, *L'autonomia asimmetrica come valorizzazione di peculiarità localizzate in un quadro di unità e solidarietà*, in D. Coduti (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, 2022.

di dotare una certa amministrazione – e non tutte indifferentemente – di prerogative idonee a predisporre le misure per l'unicità delle esigenze<sup>3</sup>.

*La scelta di una legge di principio per l'attuazione dell'art. 116.3 Cost.*

Circa l'opportunità di una legge generale di principio, è senz'altro condivisibile l'intento di fornire un quadro di riferimento uniforme, che il legislatore può introdurre nonostante non si tratti di un adempimento costituzionalmente richiesto: le osservazioni espresse nel Dossier del Servizio Studi del Senato del 3 maggio 2023 su A.S. 615, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione* sono ampiamente condivisibili sul punto. Vi si afferma (e l'aggiunta del corsivo è di chi scrive) che “la scelta di intervenire con legge al fine di definire i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, pur in assenza di un'espressa previsione che autorizzi tale intervento nel terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, non sembra, in linea di principio, potersi ritenere preclusa al legislatore, *ferma restando ovviamente l'esigenza di valutare in modo specifico la compatibilità con il quadro costituzionale delle singole disposizioni di volta in volta considerate*”; e si aggiunge che il carattere generale della funzione legislativa “abilita il legislatore ad intervenire con legge su qualsiasi ambito materiale”. Poi però si specifica che “resta fermo – in applicazione dei principi generali dell'ordinamento giuridico, con riferimento innanzitutto alle disposizioni dell'articolo 15 delle preleggi - che le disposizioni della futura legge di attuazione potranno essere derogate dalle singole leggi adottate successivamente ai sensi del terzo comma del citato articolo 116 sulla base delle intese concluse con le singole regioni. Tale circostanza non sembra peraltro escludere che anche le previsioni volte a definire i contenuti delle intese

---

<sup>3</sup> Si vedano le riflessioni di F. PALLANTE, *nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni di autonomia» per Veneto, Lombardia e Emilia Romagna?*, in *Federalismi*, n. 6, 2019, p. 17 ss. L'A. trae la conclusione, corretta a parere di chi scrive, che «in tutti e tre i casi, la motivazione profonda dell'avvio del processo in atto appare riconducibile alla volontà di valorizzare l'autonomia della regione in senso politico, anziché di individuare singole peculiarità territoriali meritevoli di valorizzazione. Un approccio che, in esito al processo, potrebbe risultare non agevolmente riconducibile all'esigenza di conciliare autonomia e uguaglianza sancita dall'art. 5 Cost.».

F. PALLANTE è poi tornato sul tema con il saggio *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi*, n. 20, 2019.

sulla base delle quali saranno adottate le leggi predette conservino comunque *un'effettiva, seppur ridotta, portata giuridica* sia sul piano della valenza che le stesse rivestono ai fini della disciplina dell'attività dei soggetti che, all'interno dell'apparato di governo, partecipano alla predisposizione delle intese, sia più in generale sul piano interpretativo". A quanto pare non manca la consapevolezza della "ridotta portata giuridica" che può avere una disciplina di questa tipologia, che è chiamata ad aprire la strada a leggi che recepiranno le intese per effetto di un voto a maggioranza assoluta.

Se dunque ben può il legislatore normare un ambito al di là di quanto costituzionalmente richiesto in maniera espressa, tuttavia alcune perplessità paiono essere note anche agli estensori della proposta legislativa e a mio giudizio il rischio è che nel provvedimento legislativo ricorreranno scelte che non sono in sintonia con l'art. 116.3 e che conformeranno le intese e le successive leggi di recepimento, con significativi riflessi sul piano dei rapporti tra fonti, se si considera il carattere rinforzato delle leggi di recepimento.

#### *I vincoli dell'art. 116.3 Cost.*

Passando allora a riflettere sul modello proposto dalla Costituzione, il percorso indicato dall'art. 116.3 offre due indicazioni essenziali.

Esso individua anzitutto un paniere di ambiti rispetto ai quali è possibile per le amministrazioni regionali accedere a forme e condizioni particolari di autonomia che vengono qualificate "ulteriori" rispetto alle specificità del comma 1, quello che riconosce la specialità. Prospetta dunque ancora dei regimi atipici, da costruire a partire dall'acquisizione in esclusiva di materie finora esercitate sulla base del criterio della concorrenza: non si indica dunque un obiettivo di assunzione in blocco dei settori elencati nell'art. 117.3, ma si apre la possibilità ad un prelievo selettivo di ambiti di politica pubblica rispetto ai quali una certa Regione ritiene di potere dare risposte più adeguate. Il passaggio generalizzato di tutto l'elenco a tutte le Regioni porterebbe solo a replicare ad un livello più esteso di attribuzioni l'omogeneità dell'autonomia, e non la sua differenziazione.

L'altra indicazione netta fornita dall'art. 116.3 riguarda il sistema di finanziamento che deve accompagnare il passaggio di funzioni. Il sistema di relazioni finanziarie è quello basato sull'art. 119, e ciò comporta una serie di conseguenze. Dal vincolo

del rispetto dell'art. 119 deriva necessariamente che il finanziamento delle materie aggiuntive debba compiersi in conformità con il quadro di regole poste da quella disposizione; e che dal finanziamento delle medesime materie aggiuntive non deve prodursi un'alterazione della perequazione interregionale.

Ora il quadro di regole poste dal 119 ruota intorno ad una precisa responsabilità delle amministrazioni del territorio, chiamate a fare affidamento su risorse profondamente diverse dai trasferimenti statali<sup>4</sup>. Tali risorse sono rappresentate dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali, dai tributi propri, nonché da meccanismi perequativi. Mi sembra importante evidenziare che il tributo proprio continua ad essere una fonte di entrata di difficile attivazione, almeno secondo quella che dovrebbe essere la sua accezione più originale: quella di un prelievo istituito dalla Regione stessa, e di cui dunque risponde ai propri contribuenti. Ma in forma più limitata la Regione risponde anche dei tributi propri "derivati", che la legge dello Stato introduce e disciplina – e l'Irap ne rappresenta il caso emblematico – così come risponde dei tributi partecipati: e usando il verbo "rispondere" intendo gli effetti collegati alla regola *no taxation without representation*, per effetto della quale il potere d'imposizione passa attraverso il vaglio della deliberazione dei rappresentanti, siano essi quelli del Parlamento nazionale o degli organi rappresentativi delle istituzioni del territorio; e di tale potere di imposizione i medesimi rappresentanti rispondono sul piano politico.

Ma ancora, un'ultima componente completa il sistema di finanza degli enti territoriali: quella perequativa, che dunque entra a pieno titolo nel quadro dell'applicazione dell'art. 116.3. Tale meccanismo appare dunque un secondo elemento non trascurabile ed un tassello irrinunciabile del sistema, e tra poco mi soffermerò ulteriormente su questo.

Un terzo riflesso che discende dall'art. 119 è quello di definire i livelli essenziali delle prestazioni: la legge delega n. 42/2009 di attuazione proprio dell'art. 119, ha infatti collegato le fonti di entrata degli enti territoriali alla configurazione dei lep; e il successivo d. lgs. n. 68/2011, di attuazione della legge delega, ha preteso che

---

<sup>4</sup> Il tema è stato trattato in C. BUZZACCHI, *Il finanziamento delle Regioni ordinarie*, in R. Toniatti (a cura di), *Le relazioni tra autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di regionalismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970- 2020)*, Trento, 2022; e *Il sistema di finanziamento delle Regioni ad autonomia differenziata nel quadro dell'art. 119 Cost.: il federalismo asimmetrico come variabile di quello simmetrico*, in "Consulta online", 2019.

nei settori della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale vada effettuata la ricognizione dei lep.

Ora si può dire che il ddl 615 si presenta in sintonia con questo quadro legislativo, dal momento che fa dipendere l'intero processo dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale: l'avverbio "subordinatamente" sembra costituire il baluardo dell'eguaglianza.

A questo proposito occorre però effettuare alcune considerazioni, basate soprattutto sulla riflessione che sui lep si è sviluppato negli anni, sia con riferimento all'approccio di misurazione, sia con la lettura che ne ha dato la Corte costituzionale.

*La definizione dei lep: alcune riflessioni in tema di fonti e della funzione a cui sono chiamati*

I lep rappresentano una forma di parametrizzazione delle prestazioni, con funzioni di garanzia di uniforme trattamento dei cittadini in qualsiasi porzione del territorio; ai lep ci si rivolge affinché il regionalismo differenziato non produca squilibri. Va allora precisato che i lep vanno anzitutto definiti, e quindi configurati e codificati; che si tratta di una scelta prettamente politica, che nel tempo può variare, e la testimonianza di ciò è rappresentata dai lep che la legge di bilancio 2022 ha previsto nell'ambito della non autosufficienza e degli asili nido; e del resto lo stesso art. 3.3 del ddl 615 ammette che i lep possano essere modificati nel tempo, o siano oggetto di aggiunte<sup>5</sup>. Ultima precisazione è che la costruzione dei lep, a seguito della decisione legislativa politica che sta a monte, è un'operazione che richiede competenze complesse e soprattutto tecniche, su basi statistiche, sociologiche e molto spesso di scienze della vita, più che di natura giuridica.

Può essere particolarmente prezioso richiamare come la giurisprudenza costituzionale ha inquadrato la competenza ex art. 117. 2, lett. m), Cost. Essa è stata definita dalla Corte costituzionale in termini di "determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di

---

<sup>5</sup> Le criticità legate ai lep sono state affrontate in E. BALBONI, C. BUZZACCHI, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2023.

generalità, a tutti gli aventi diritto”. La medesima “determinazione” va intesa come l’insieme delle soglie di prestazioni che lo Stato deve definire per garantire l’uniformità di trattamento: la competenza dello Stato è funzionale “ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi ad un regime (di assistenza sanitaria) inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato”.

Fissato questo punto fermo, è però vero che le Regioni e gli enti locali possono garantire, nell’ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela: in tal senso si sono espresse le sentt. nn. 248/2006, 322 e 200/2009, 207 e 10/2010, e infine 297/2012, completando la prerogativa statale con l’ulteriore argomento che alle Regioni è sempre possibile fornire “con proprie risorse, prestazioni aggiuntive tese a migliorare ulteriormente il livello delle prestazioni, oltre la soglia minima uniforme prescritta dalla legge statale”, e restando “integra la potestà stessa della Regione di sviluppare ed arricchire il livello e la qualità delle prestazioni individuate dalla legislazione statale, in forme compatibili con quest’ultima”. Tale è il modello astrattamente applicabile a partire dalla disposizione costituzionale: non è mancata poi giurisprudenza costituzionale – anche la sent. n. 6/2019, oltre a quelle già evocate – che ha evidenziato come diventi spesso estremamente difficile per le Regioni garantire quanto ad esse compete, e di conseguenza come diventi “illusorio” l’obiettivo di innalzare le prestazioni sociali al di sopra del livello dell’essenzialità. Si sono presentate situazioni in cui le Regioni hanno addirittura deciso di erogare in maniera parziale le prestazioni dei Lea: ne è un esempio la vicenda che ha condotto alla sent. n. 72/2020, già richiamata, in occasione della quale una disciplina della Regione Puglia è stata annullata per avere riservato alcune prestazioni per la non autosufficienza solo a beneficio di alcune categorie.

Circa la questione delle fonti che vanno utilizzate per un fedele allineamento alla Carta fondamentale, la norma che il disegno di legge prevede per la definizione dei lep – un atto amministrativo, ovvero il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – può suscitare più di una perplessità se si considera la cornice costituzionale che concerne i livelli essenziali.

La collocazione di tale categoria nella disposizione della Carta fondamentale, che sancisce il criterio di riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni,

conduce inevitabilmente a ragionare su fonti primarie: e non solo la fonte, ma anche la procedura da rispettare per fissare contenuti che danno consistenza ai diritti, sono aspetti sì procedurali, ma che necessariamente incidono sulla sostanza dei medesimi, come già da tempo la dottrina più avvertita ha raccomandato. La potestà esclusiva dello Stato in materia è legislativa, portandosi poi dietro anche la fonte di carattere secondario: ma non perché si possa scegliere in maniera indifferente fra legge e regolamento, quanto piuttosto perché, sempre a norma dell'art. 117, co. 2, Cost., laddove ci sia titolarità per lo Stato in termini di legislazione primaria, vi deve essere titolarità anche sul terreno della normazione secondaria. Difficilmente si può immaginare che la seconda intervenga senza che la prima abbia posto un quadro completo da cui partire, per cui dal 2001 in avanti l'impostazione da attendersi non poteva che essere di un diretto impegno del Parlamento nel determinare le prestazioni che per qualunque persona devono essere fruibili sul territorio nazionale.

Storicamente il percorso di definizione dei lep è avvenuto in maniera non univoca. Il primo provvedimento di classificazione dei lep, ed in particolare proprio quelli forse più nevralgici, relativi all'assistenza sanitaria, risale al 2001, con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; e la sua rivisitazione nel 2017 è avvenuta nuovamente con la medesima fonte. In entrambi i casi il riferimento di normazione primaria è stato il d. lgs. n. 502/1992, e dunque una disciplina che è insieme di principio e di struttura del sistema pubblico di sanità. Questo, nella sua prima disposizione prevede che insieme ai livelli di prestazione abbia luogo "contestualmente l'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica". La classificazione delle prestazioni sanitarie, che garantiscono il diritto fondamentale alla tutela della salute, è stata a suo tempo effettuata in assenza di un ulteriore e specifico intervento legislativo del Parlamento, appositamente dedicato a quei "livelli essenziali", che fornisce una cornice di principio mirata ai servizi da garantire. Nel 2001 il Governo si è così pronunciato su quella soglia di eguaglianza che deve essere assicurata a mezzo di un testo tecnico che ha assunto la forma di un nomenclatore.

Una nuova definizione per via legislativa è poi avvenuta attraverso una fonte primaria: la legge di bilancio 2022, la quale è arrivata anche a formularne una

qualificazione generale, che collega i livelli essenziali a condizioni di ampio bisogno. L'art. 1, co. 159, l. n. 234 del 2021 li posiziona all'interno della formula che segue: "gli interventi, i servizi, le attività e le prestazioni integrate che la Repubblica assicura con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità". Tale normativa ha poi rimandato – si vedano i co. 167 e 169 – rispettivamente ad un decreto del Presidente del Consiglio e ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali per la determinazione delle modalità attuative dei lep per le persone anziane non autosufficienti e i lep negli altri settori del sociale individuati dall'art. 22 della legge quadro in materia assistenziale n. 328/2000.

La recentissima l. n. 197/2022 – legge di bilancio 2023 – ha individuato i passaggi procedurali necessari per la definizione dei lep. Il comma 793 di questa disciplina ha affidato ad una Cabina di regia varie attività. Anzitutto il compito di conseguire, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, entro sei mesi la ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie; nonché il compito di effettuare una ricognizione della spesa storica dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna Regione. Alla Cabina compete inoltre individuare le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai lep, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard; e la determinazione dei lep, a partire dalle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Dalla Cabina di regia ci si attende che concluda i suoi lavori predisponendo uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che non possono più declinare i lep a elenco, ma devono individuare la correlazione con costi e fabbisogni standard.

### *La garanzia del lep*

È necessario ora volgersi al tema dell'effettività. Perché oltre ad essere elencati, occorre che i lep vengano garantiti.

Non si può allora fare a meno di osservare come lo stato dei servizi che implicano i lep sia tale per cui, in alcune porzioni del Paese, le prestazioni garantite siano al di sotto della soglia di essenzialità prevista. Occorre dunque piena consapevolezza

circa il fatto che la situazione di partenza è di garanzia non uniforme dei lep: è vero che l'art. 7 del ddl 615 dispone il monitoraggio degli obiettivi dei livelli essenziali delle prestazioni ad opera del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie o del Ministero dell'economia e delle finanze o infine della Regione. Ma è alquanto dubbio che tali verifiche su singoli settori di attività possano rimediare quanto, in vari territori della Repubblica, manca radicalmente in termini di servizi alla persona.

La sensazione è che la categoria dei lep sia ormai una formula vuota, perché i dati consolidati e ben conosciuti sullo stato dei servizi in larghe parti del Paese, dove mancano le prestazioni sanitarie, educative e di trasporto, confermano quanto possa dimostrarsi astratto e inutile lo sforzo di elencare attività della Pubblica amministrazione, che non hanno riscontro nella realtà. Può essere richiamato il percorso di validazione dei dati da parte del Comitato Lea che si è concluso a novembre 2022. A registrare un punteggio di sufficienza nel 2020 sono state sole le seguenti Regioni: Piemonte, Lombardia, PA di Trento, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio e Puglia. La Calabria ha un punteggio insufficiente in tutte le aree.

Dove mancano le condizioni affinché gli apparati pubblici preposti alle infrastrutture ed ai servizi alla persona possano offrire prestazioni ai cittadini<sup>6</sup>, la classificazione di queste ultime con l'intento di fissare le soglie di uniforme erogazione a beneficio di chiunque appare, ormai, un esercizio accademico o di stile, che non ha alcun contatto o riferimento obiettivo con la situazione effettiva. E che, soprattutto, non garantisce l'eguaglianza.

### *Le risorse per le intese*

In ragione di quanto argomentato con riferimento ai vincoli posti dall'art. 116.3 Cost., risultano problematiche le disposizioni che disciplinano gli aspetti finanziari.

L'art. 5 individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite: vengono scelte le compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, che sono effettivamente in linea con quanto contemplato

---

<sup>6</sup> Sul punto cfr. C. BUZZACCHI, *La "soglia ulteriore" dei livelli essenziali e la responsabilità degli amministratori regionali: note a margine della sentenza n. 190 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 6, 2022.

dall'art. 119<sup>7</sup>, senza tuttavia esaurire le fonti di entrata utilizzabili. La mancata menzione di tributi propri segnala una nozione meno solida di autonomia, dal momento che è soprattutto in relazione ai tributi propri che emerge il profilo di responsabilità, che si è detto essere componente immancabile della vera autonomia.

Tra l'altro non si dimentichi che in relazione all'ambito territoriale di provenienza del gettito la sent. n. 83/2016 della Corte costituzionale ha chiarito che "il residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost., sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza, sia perché l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata". Sul piano giuridico è dunque pacifico che non possa essere il ricorso a tale "residuo fiscale" la ragione alla base della differenziazione. E soprattutto tale nozione non può diventare criterio di conformazione del sistema di finanziamento delle Regioni che aspirano a maggiori potestà

Si aggiunge poi l'art. 8, nel quale l'insistenza sull'invarianza finanziaria risulta poco coerente rispetto alle logiche perequative del testo costituzionale. Il co. 3, che dispone che sia "garantita l'invarianza finanziaria (...) per le singole Regioni che non siano parte dell'intesa" suscita parecchie perplessità, anche se è vero che si aggiunge che "le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni". Ritengo che andrebbe auspicabilmente precisato che non si escludono interventi di maggiore perequazione eventualmente necessari qualora gli oneri a carico della finanza pubblica, per effetto delle intese, determinassero effetti sfavorevoli nei confronti delle Regioni estranee alle intese. L'insistenza sull'invarianza appare piuttosto dissonante, perché l'intento perequativo dell'art. 119 è volto a sostenere "i territori con minore capacità fiscale per abitante"; e perché alla perequazione si aggiungono poi i finanziamenti straordinari destinati a promuovere "la coesione e la solidarietà sociale", a

---

<sup>7</sup> Si rinvia a F. CERNIGLIA, *In tema di autonomia finanziaria delle regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione* in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2019; A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, in *Astrid Rassegna*, n. 13, 2019; A. ZANARDI, *Le criticità del finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *www.astridonline.it*, 2019.

“rimuovere gli squilibri economici e sociali” e a “favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona”: è verosimile che tali obiettivi siano da perseguire una volta che le intese cominceranno a produrre i loro effetti<sup>8</sup>, e una radicale esclusione di interventi di aggiustamento della finanza pubblica presenta elementi di incostituzionalità.

Complessivamente il quadro finanziario che dovrà accompagnare il processo in esame presenta elementi di incertezza e, in parte, di allontanamento dal dettato costituzionale: ma soprattutto sembra investire in maniera poco convincente sulla responsabilità politica e amministrativa delle Regioni. Quest’ultimo aspetto appare particolarmente discutibile all’interno di un’operazione che punta a rafforzare e valorizzare l’autonomia territoriale.

Verrebbe provocatoriamente da osservare che non resta che augurarsi che l’assetto di risorse per il quale alla fine si effettuerà la scelta sia, ancora una volta, quello della spesa storica, che si è sempre detto incoerente e da superare, ma che non risulta espressamente precluso dal disegno di legge<sup>9</sup>: con buona pace della prospettiva di attuazione dell’art. 119 Cost. Si potrà così assicurare un sistema nel quale le Regioni con autonomia accresciuta potranno erogare ad un sempre maggior numero di italiani quell’insieme di prestazioni che, in tante parti del Paese, mancano. Sarà forse questa la via per garantire l’eguaglianza: via del resto non nuova, dal momento che il fenomeno è conosciuto e praticato da tempo. La legge del 2009 di attuazione dell’art. 119 Cost. è intervenuta con l’obiettivo di procedere al completo superamento del sistema dei trasferimenti e della spesa storica, e dunque il recupero di tale meccanismo rappresenterebbe una vera sconfitta del percorso da allora intrapreso. Ma difficilmente potrebbero esserci alternative ad una sua assunzione a sistema, una volta che la differenziazione di competenze avesse istituzionalizzato e legittimato la disparità di capacità amministrativa delle diverse realtà del Paese: situazione, quest’ultima, il cui verificarsi non è da escludere.

Per riassumere in sede di chiusura, del ddl presentano dunque profili di criticità, tra gli altri, i seguenti aspetti: l’assenza di misure di correzione in presenza di

---

<sup>8</sup> Si rinvia all’analisi di Si veda A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un’analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, n. 1-2, 2018.

<sup>9</sup> Il ragionamento è stato sviluppato in C. BUZZACCHI, *Se questo è regionalismo*, in *LaCostituzione.info*, 2023.

risultati di mancato raggiungimento dei lep in alcune porzioni del Paese: il passaggio all'autonomia più ampia di certe Regioni non deve tradursi in una riduzione della capacità di altre di produrre servizi, con grave violazione dell'art. 3 Cost.; la solo "parziale" sintonia con l'art. 119, prevedendo tra le fonti di entrata solo il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali maturato sul territorio, ed omettendo modalità di prelievo che impegnano più seriamente la responsabilità delle amministrazioni regionali verso i contribuenti/utenti; la scelta dell'invarianza finanziaria, che contraddice l'obbligo costituzionale della perequazione

Mi limito ad aggiungere che complessivamente anche questioni come quella del ruolo del Parlamento nella valutazione delle intese e nell'approvazione delle leggi di recepimento, nonché del coinvolgimento degli enti locali, su cui non è qui possibile soffermarsi, si sommano a quelle su cui ho scelto di effettuare la riflessione nel senso di sollevare interrogativi e anche perplessità. Pare opportuno suggerire che il disegno di legge sia ancora oggetto di verifiche e di modifiche in vista di una sua riscrittura più in sintonia con la Costituzione.