

FRANCESCO MANGANARO

*Regionalismo differenziato: dove eravamo rimasti? **

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Aspettando Godot: il regionalismo italiano in cerca di identità. – 3. Il re è nudo: la pandemia mette in evidenza i già noti limiti del regionalismo differenziato. – 4. Pensare il futuro: superare il centralismo statale senza regionalismo differenziato.

1. *Premessa*

La riorganizzazione istituzionale attraverso l'attuazione di un regionalismo differenziato ai sensi dell'art. 116, c. 3 Cost., sembra riemergere, dopo un periodo di oblio dovuto alla pandemia, in alcune dichiarazioni della Ministra per gli affari regionali¹ e nel dibattito della dottrina².

Bisogna, innanzitutto, richiamare alla memoria le questioni fondamentali su cui si è sviluppato il percorso del federalismo differenziato a partire dalla riforma costituzionale, ~~che l'ha previsto nell'art. 116, c. 3 Cost.,~~ fino all'irrompere della pandemia e della più recente guerra in Ucraina, ~~che certo~~ hanno cambiato lo scenario istituzionale, economico e sociale.

*Contributo destinato agli Studi per Salvatore Raimondi, che ha ampiamente trattato nei suoi lavori scientifici, tra l'altro, l'organizzazione amministrativa in generale e le autonomie regionali speciali. Tra i tanti: S. RAIMONDI, *La questione amministrativa nell'Italia repubblicana*, Palermo, 1979; *Burocrazia*, in *Enc. Giur. Treccani*, V, Roma, 1988; *Dirigenza*, in *Enc. Giur. Treccani*, XI, Roma, 1988; *L'amministrazione*, relazione al Convegno di studi su Cinquant'anni dello statuto siciliano, Palermo, 1998, 127 ss.; *Opportunità e contraddizioni dell'autonomia siciliana*, in *Nuove autonomie*, 2015, 2, 209 ss. ed in A. ARMAO, M. SAIJA (a cura di), *Settanta anni di autonomia siciliana 1946 – 2016*, Soveria Mannelli, 2016.

¹ Audizione della Ministra per gli affari regionali, Mariastella Gelmini, presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, 13 luglio 2021.

² M. IMMORDINO - N. GULLO - G. ARMAO, (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli, 2021; G. GARDINI - C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, 2022; G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie; perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, *Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, 4, 2022, 833 ss.; S. STAIANO, *Il rebus del regionalismo differenziato*, in *La Repubblica*, 10 aprile 2022, osserva che è necessario stabilire i livelli essenziali di prestazione, ma ove ciò richiedesse troppo tempo, si potrebbe, ove proprio si volesse introdurre il regionalismo differenziato, abbandonare il criterio della spesa storica, prendendo a riferimento i conti pubblici territoriali, per determinare i fabbisogni standard a costi standard.

Quanto alle vicende pregresse all'anno 2020, l'ampiezza del dibattito già svolto, consente, in questa sede, di tracciare un quadro essenziale, rinviando alla vasta dottrina sul punto, mentre maggiore attenzione si deve dedicare alla fase successiva ed alle prospettive future.

2. *Aspettando Godot: il regionalismo italiano in cerca di identità*

Come è noto, il regionalismo italiano nasce in un tempo relativamente recente, incuneandosi tra enti di più lunga tradizione come lo Stato e gli enti territoriali. La costituzione di questo nuovo ente ha vita travagliata se, previsto nella Costituzione del 1948, viene poi creato con la legge n. 281/1970 per la costituzione dei primi Consigli regionali, ma dovendosi poi attendere, per l'attribuzione delle funzioni, i DD.PP.RR. del 1975 e del 1977. Peraltro, la prospettiva del costituente di creare un ente di legislazione che rappresentasse le specificità di territori differenziati per storia e tradizioni viene ben presto "tradita" con la costituzione di Regioni come soggetti di amministrazione attiva³. Negli anni Novanta del secolo scorso, le leggi Bassanini cercano di attuare un ordinato trasferimento delle funzioni statali contemporaneamente nei confronti delle Regioni e degli enti locali, introducendo il principio di sussidiarietà già enunciato a livello euro-unitario nel Trattato di Maastricht e nella Carta europea delle autonomie.

L'impronta statalista rimane comunque indelebile e, per di più, le Regioni, divenute soggetti di amministrazione attiva, complicano viepiù la stratificazione multilivello delle competenze, spesso entrando in conflitto con gli enti locali. Le soluzioni proposte, prima fra tutte l'eliminazione del livello provinciale, non appaiono soddisfacenti ed anzi la legge Delrio che, allo scopo di ridurre i costi della politica, sopprimeva gli originari organi elettivi, non è servita a fare chiarezza sulle funzioni, complicando anzi il quadro istituzionale con la costituzione "obbligata" delle Città metropolitane, oggetto di significative sentenze della Corte costituzionale⁴.

Ma, venendo più specificamente alla questione del regionalismo differen-

³ Osservano G. GARDINI - C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, cit., 495 che «la debolezza politica delle Regioni si traduce, quasi subito, in una torsione amministrativa di questi enti, nati per governare e dirigere il sistema locali, ma pronti a convertirsi rapidamente in grossi centri di gestione e di amministrazione, in aperta concorrenza con Comuni e Province».

⁴ Tra tutte, le note sentt. nn. 50/2015 e 204/2021.

ziato, l'avvio del percorso si fa risalire alla l. 42/2009 sul c.d. federalismo fiscale ed ai successivi decreti delegati⁵. Al fine di realizzare un federalismo equo, il d.lgs. n. 216/2010 introduce il criterio dei costi standard per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. m) Cost. Tutta l'impalcatura federalista crolla per la crisi economica del 2008, con i conseguenti tagli lineari della spesa, che colpiscono soprattutto Regioni ed enti locali⁶.

Nel 2017 la proposizione di referendum regionali sull'autonomia differenziata riapre la partita del regionalismo differenziato⁷, che, ai sensi dell'art. 116, c. 3 Cost., consente il trasferimento alle Regioni delle materie di legisla-

⁵ L. ANTONINI, *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul federalismo fiscale*, in *Quad. suss.*, 2009, 1 ss.; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *www.astrid-online.it*, 24 maggio 2009; G. RIVOCCHI, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in *www.federalismi.it.*, 20 aprile 2011.

⁶ Sul punto, più ampiamente: F. MANGANARO, *L'intervento pubblico nell'economia al tempo della crisi pandemica*, in *Liber amicorum per Marco D'Alberti*, in corso di pubblicazione.

⁷ Nella ricchissima letteratura sul punto, si segnalano, tra gli altri: L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, *ivi*, 53 ss.; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001; R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Ist. del Fed.*, 2008; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002; ID., *Per un federalismo equilibrato e solidale*, in *Rass. parlam.*, 2, 2003, 273 ss.; F. MERUSI, *Riflessioni su regionalismo, federalismo, municipalismo*, in *Rass. parlam.*, 4, 2003, 901 ss.; F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 4, 2003, 599 ss.; V. ONIDA, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 1, 2004, p. 15 ss.; M. CAMMELLI, *Le riforme costituzionali, un "mito" necessario*, in *Il Mulino*, 1, 2004, p. 30 ss.; V. CERUMI IRELLI, *Gestioni comuni tra regioni e modelli di regionalismo differenziato*, in A. MASTROMARINO - J.M. CASTELLA ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009; G. MARCHETTI, *Il sistema di governo regionale integrato: alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, Milano, 2012; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid rassegna*, 14, 2017; G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, 1, 2019, 141 ss.; AA. VV., *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, giugno 2019.

zione concorrente e delle materie della giurisdizione, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace; delle norme generali sull'istruzione; della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Tralasciando in questa sede il pur rilevante dibattito sulle modalità procedurali, risolto con la necessità di una legge rafforzata⁸, l'aspetto sostanziale attiene alle materie che le tre Regioni proponenti (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) chiedono di trasferire, con sostanziali differenze.

Le ultime bozze di intesa del 15 maggio 2019 rendono evidente la diversa modalità di approccio da parte delle tre Regioni proponenti, che effettuano un diverso "ritaglio delle materie"⁹. Dalla lettura di tali progetti si deduce, più in generale, che la previsione costituzionale della legislazione concorrente potrebbe svuotarsi di contenuto ove tutte le Regioni siano legittimate a richiederne l'attribuzione.

Il punto irrisolto, che caratterizza in un senso o in un altro il regionalismo differenziato è poi la ripartizione delle risorse, che, ai sensi dell'art. 119 Cost., richiamato peraltro allo stesso art. 116 Cost., prevede, tra l'altro, la costituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale ed eventuali risorse aggiuntive, al fine di rimuovere squilibri economici e sociali.

La storia pre-Covid ha il proprio punto finale in un disegno di legge governativo del 3 dicembre 2019 con cui il nuovo Governo, nel frattempo insediatosi, muta decisamente i contenuti dei pregressi accordi. La chiave di volta è costituita dalla previsione che, superata la spesa storica, siano i livelli essenziali di prestazione più che i costi standard a costituire la misura necessaria a valutare i trasferimenti alle Regioni. Lo scopo è quello di superare le diseguaglianze consolidate con la spesa storica, prevedendo peraltro che gli stessi costi standard diventino un criterio economico servente rispetto alla

⁸ P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2, 2018, 163 ss.; B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?* in *Federalismi.it*, 13, 2019; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in AA. Vv., *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?* in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, giugno 2019, 2 ss.

⁹ Sul punto sia consentito rinviare a F. MANGANARO, *Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico fino al tempo del regionalismo differenziato*, in *Ist. del Fed.*, 2019, 4, 995 ss.

determinazione dei livelli essenziali di prestazione¹⁰ caposaldo di politiche di coesione e di superamento delle diseguaglianze.

3. *Il re è nudo: la pandemia mette in evidenza i già noti limiti del regionalismo differenziato*

L'improvviso arrivo della pandemia da Covid-19 è uno di quegli eventi imprevedibili che comportano radicali modifiche delle politiche previste, cambiando obiettivi e percorsi istituzionali, oltre che stili di vita e rapporti sociali.

La grave situazione pandemica mette la sordina ad altri argomenti del dibattito politico, tra cui il regionalismo differenziato, ma paradossalmente offre argomenti ulteriori per configurare meglio il futuro della vicenda specifica¹¹ e, più in generale, dei rapporti istituzionali¹², mettendo in luce che ciò che conta non è tanto il riparto di legislazione quanto l'organizzazione amministrativa sui territori¹³.

Ma la più significativa novità è il cambiamento delle politiche europee,

¹⁰ A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, 8, 2019, 23, secondo cui il problema non è tanto il regionalismo differenziato ma il modo attuale di realizzarlo, che richiede «un chiaro intervento correttivo per renderlo più coerente ed efficace rispetto agli obiettivi non solo di sviluppo ma anche di tutela e garanzia dei diritti fondamentali di tutta la cittadinanza».

¹¹ G. GARDINI - C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, cit. 509, richiamando un'immagine di M. Cammelli, *Centro e periferia: l'emergenza fa cadere il velo*, in *Il Mulino*, 2020, 3, 396, ritengono che la pandemia ha fatto «cadere il velo» sul complesso riparto di funzioni tra Stato e Regioni, mettendo in evidenza la crisi dei rapporti interistituzionali e l'incapacità di coordinamento per soddisfare le reali esigenze delle persone.

¹² R. BIN, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento*, in *Le Regioni*, 2021, 3, 493 ss., osserva che la pandemia ha reso evidenti i limiti del sistema istituzionale italiano, soprattutto nei rapporti tra Stato, Regioni ed enti territoriali, tanto da porre con chiarezza la necessità di un ripensamento del sistema, ritenendo insufficienti i tradizionali modi di composizione degli interessi realizzati nelle conferenze o il richiamo all'etereo criterio della leale collaborazione.

¹³ Oramai paradigmatica è la differenza con cui le Regioni Lombardia e Veneto hanno affrontato l'impatto pandemico, dovuta alla diversa organizzazione territoriale dei presidi sanitari, focalizzati sulla medicina di eccellenza in Lombardia e su una più ampia rete diffusa di medicina di base in Veneto. Nota A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, 2021, 1-2, 161-162, che la pandemia ha messo in evidenza le carenze del nostro sistema delle autonomie, tanto da «suggerire un drastico ridimensionamento delle pretese avanzate dalle Regioni che hanno avviato il processo attuativo del regionalismo differenziato».

plasticamente rappresentato dal *NEXT Generation EU*, che sollecita nuove riflessioni sulle politiche di coesione tra differenti territori, che inevitabilmente influenzano anche i rapporti istituzionali nei singoli Stati nazionali.

Per quanto qui interessa, il PNRR italiano, tenendo conto delle indicazioni europee, individua nella riduzione del divario di cittadinanza una delle tre priorità trasversali alle sei Missioni del Piano. L'esigenza di garantire la coesione sociale, economica e territoriale¹⁴, ai sensi degli artt. 174 e 175 TFUE, richiede nuove politiche di perequazione tra territori¹⁵.

Per ridurre i divari di cittadinanza, vengono destinate al Mezzogiorno notevoli risorse già nel PNRR¹⁶, oltre i fondi del *React Ue*, a cui vanno aggiunti gli "ordinari" Fondi Strutturali del 2021-2027 ed i Fondi di Sviluppo e Coesione¹⁷.

Invero, la previsione del PNRR, confermata nell'art. 2, c. 6 *bis*, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito in l. 29 luglio 2021, n. 108, di investire il 40% delle risorse del Piano nel Mezzogiorno potrebbe essere insufficiente da una parte e ingannevole dall'altra. Insufficiente perché ciò che conta non è solo la misura dell'investimento, ma la capacità amministrativa di "mettere a terra" i progetti. È altresì una misura ingannevole, poiché molti interventi previsti nel Piano non sono territorialmente localizzabili, cosicché l'attribuzione di risorse al Mezzogiorno è difficilmente misurabile nell'effettiva attuazione delle opere, come ben risulta dalla prima analisi effettuata dal Dipartimento per le politiche di coesione¹⁸.

Nonostante tali criticità, è indubbio che il PNRR, in un rinnovato spirito

¹⁴ F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, in *Enc. Dir. – I tematici*, Milano, 2022, 839 ss. Gli studi sociologici, che per primi hanno enunciato il principio di coesione, concordano sul fatto che la coesione sociale aiuta a superare le disuguaglianze (Durkeim e Parsons), secondo metodi e modalità per contrastarle (Berger-Schmitt e Noli), anche attraverso diversi sistemi di welfare (Chan).

¹⁵ M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *P.A. Persona e amministrazione*, n. 2/2020; R. GALLIA, *Il PNRR e la perequazione infrastrutturale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 4, 2020.

¹⁶ A. BARONE - F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quad. cost.* 2022, 1, 148 ss.; F. MANGANARO, *La perequazione territoriale nel PNRR alla luce della questione meridionale*, in *Studi in onore di Maria Immordino*, in corso di pubblicazione.

¹⁷ Il Regolamento (UE) 2021/1060 prevede un investimento di 330 miliardi di euro per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e il Fondo di coesione e 7,5 miliardi di euro per il Fondo per una transizione giusta (JTF).

¹⁸ Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, *Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente*, 9 marzo 2022.

di coesione prospettato a livello europeo, propone la questione meridionale come questione nazionale in un'ottica niente affatto caritatevole¹⁹. Gli studi economici dimostrano, infatti, che un'effettiva crescita economica del Paese non può consentire eccessivi divari Nord - Sud, poiché la crescita del Mezzogiorno è un preciso interesse anche le Regioni più sviluppate. In questo senso si esprime, tra gli altri, un recente studio della Banca d'Italia, ove si dimostra che la crescita della produttività si modifica secondo il modo in cui vengono ~~o meno~~ realizzate politiche di convergenza territoriale tra Nord e Sud²⁰.

4. *Pensare il futuro: superare il centralismo statale senza regionalismo differenziato*

L'esigenza, già statuita nell'art. 119 Cost., ma ora significativamente presente nel PNRR, di porre rimedio ai divari di cittadinanza tra Nord e Sud del Paese come si concilia con la prospettiva di un regionalismo differenziato?

È opportuno riprendere alcuni spunti del dibattito antecedente alla pandemia, anche per valutare se le difficoltà in cui si è imbattuto il regionalismo differenziato siano strutturali o solo occasionali. La previsione dell'art. 116, c. 3 si inserisce certamente nell'ottica di uno Stato autonomistico, che individua nella differenziazione la regola dell'esercizio delle funzioni²¹. È questo un principio fortemente sostenuto anche nelle pregresse vicende relative all'autonomia degli enti territoriali, prima e dopo l'approvazione della nuova disciplina del 1990²². Sembrerebbe perciò contraddittorio sostenere la necessità di maggiore autonomia degli enti locali e non anche delle Regioni.

¹⁹ A. ROMEO, *Sviluppo economico e disuguaglianze territoriali: il divario nord-sud nell'Italia del nuovo del nuovo millennio*, in *Dir. amm.*, 4, 2020, 807 ss. È assai significativo che il pensiero meridionalista più lucido come, ad esempio, quello di Pasquale Saraceno, avesse già colto che «la crescita dell'industria italiana sarebbe stata più intensa, facilitando la localizzazione al Sud di una maggiore quota di capitale industriale»: sul punto, A. LEPORE, *Il Mezzogiorno dalla riscoperta della Cassa al piano di ripresa dell'Italia*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2-3, 2021.

²⁰ F. BALASSONE, *Il Mezzogiorno: una "questione nazionale"*, in *www.bancaditalia.it*.

²¹ In questa prospettiva, cfr. G. FALCON, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Ist. del Fed.*, 1, 2014, 16 ss.

²² F. MANGANARO, *L'autonomia incompiuta*, Napoli, 2016.

Questo aspetto merita, perciò, dopo la crisi economica, prima dovuta al Covid ed ora rafforzata dalla guerra in corso in Europa, una riflessione di metodo ed un'osservazione pratica.

La vicenda autonomistica degli enti territoriali e il regionalismo differenziato presentano tratti nettamente distinti. È del tutto evidente che la consolidata gerarchia statale sugli enti locali, derivante dalle Leggi dell'unificazione del 1865, ha relegato questi ultimi ad organi decentrati dell'amministrazione centrale, con una disciplina unitaria da applicare a realtà profondamente diverse; nel caso del rapporto tra Stato e Regioni l'esigenza di una differenziazione che tenga conto delle peculiarità territoriali è già insita nella potestà legislativa assegnata alle Regioni e nel sistema di relazioni tra legislazione statale e regionale regolata dall'art. 117 Cost. Il rischio che un ampliamento della materie assegnate ad alcune Regioni aumenti le già esistenti diseguaglianze è del tutto probabile, ove si ragioni in termini non meramente astratti, ma tenendo conto delle ricadute economiche dell'eventuale novità istituzionale.

È stato, a questo proposito, opportunamente rilevato²³, sempre in uno spirito di effettivo decentramento delle funzioni statali, che se l'indirizzo costituzionale, sancito dall'art. 5 Cost., di garantire autonomia degli enti territoriali e decentramento delle funzioni statali viene sostituito con l'ampliamento delle materie attribuite alle Regioni, si ripropone surrettiziamente il superato criterio del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative, una sorta di *parallelismo in versione rovesciata*²⁴, contrario alla previsione dell'art. 118 Cost. che attribuisce le funzioni amministrative prioritariamente ai Comuni. Perciò, ove si voglia garantire la diversificazione delle funzioni amministrative secondo le concrete condizioni di ogni contesto territoriale sarebbe sufficiente la corretta applicazione dell'art. 118 Cost. senza dover ri-

²³ M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, in *www.aspid-online.it*, maggio 2019, 17, secondo cui, nell'ambito di più ampie prospettive generali, il decentramento dell'amministrazione statale risolverebbe «molte delle ipotesi e delle realtà territoriali e funzionali che non possono trovare per le ragioni più diverse una credibile soluzione né nella gestione centralizzata né nella devoluzione alle autonomie territoriali», senza peraltro dover ricorrere a pericolose e complesse soluzioni prospettate nel regionalismo differenziato.

²⁴ M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, cit., 14.

correre all'art. 116, c. 3 Cost.²⁵, che invece può comportare gravi rischi di diseguaglianza²⁶.

I limiti del regionalismo differenziato, resi palesi nel periodo della crisi, sono invero strutturali più di quanto si possa pensare.

Ne è prova la questione pratica, relativa alla costante difficoltà incontrata nel determinare il modo in cui trasferire le risorse dallo Stato alle Regioni, che non ha ancora trovato nessuna seria risposta né nelle intese Stato-Regioni né in dottrina.

Il disegno di legge 3 dicembre 2019 “Disposizione per l’attuazione dell’autonomia differenziata” prevedeva invero che l’attribuzione delle stessa dovesse avvenire nel rispetto dei LEP e dei costi standard. La loro definizione veniva attribuita ad una nuova complessa struttura tecnica²⁷, ma soprattutto si stabiliva che ove tale determinazione non fosse avvenuta entro un anno, il trasferimento sarebbe egualmente avvenuto con i parametri della spesa storica. Nel malaugurato caso in cui si utilizzasse il criterio del costo standard lo squilibrio Nord - Sud sarebbe ancora più evidente, visto che la spesa statale regionalizzata è superiore al Nord ed in particolare nelle Regioni che hanno ~~attivato il sistema dell’autonomia differenziata proprio nei settori dell’istruzione e dei diritti sociali~~²⁸.

²⁵ M. CAMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l’art.116.3 Cost.*, cit., 17.

²⁶ Secondo L. DI MAJO, *Il regionalismo differenziato: un questione di metodo prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, 255 «L’idea di trasferire tutto il pacchetto previsto dall’art. 116, comma 3, Cost. rischia di creare profili di diseguaglianza difficilmente gestibili: per quanto concerne la sanità, ad esempio, si pensi alla politica del farmaco (quali sarebbero, i farmaci da inserire nel prontuario?), alle esenzioni (quali i parametri?), alle attività intramurarie dei medici (quali i limiti?), alla tangibile disarticolazione complessiva del sistema sanitario nazionale anche in ragione delle diverse modalità di accesso alla carriera nelle strutture pubbliche. La competenza concorrente sanitaria diventerebbe esclusiva regionale con il concreto rischio della scomparsa dei livelli essenziali di assistenza che rappresentano uno degli indicatori principali che il Paese si dà come obiettivo di garanzia di un servizio sanitario eguale per tutti». Anche per la materia dell’istruzione, «è inverosimile immaginare un sistema di istruzione regionalizzato quando la scuola è stata fondamentale nella costruzione giuridica e morale dell’appartenenza alla Repubblica».

²⁷ La struttura è composta da un dirigente generale della Ragioneria generale dello Stato designato dal Ragioniere generale come Commissario, due dirigenti non generali a tempo indeterminato e quindici funzionari, con il supporto della Società Soluzioni per il sistema economico - Sose S.p.A., dell’Istat e della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di Studi e Documentazione.

²⁸ L. DI MAJO, *Il regionalismo differenziato: un questione di metodo prima ancora del merito*, cit., 256.

La questione è stata a lungo trattata anche in dottrina, ma le incertezze sorte su questo profilo fanno seriamente dubitare che si possa trovare un criterio che garantisca risorse adeguate alle Regioni “differenziate”, senza che ciò aumenti le diseguaglianze.

L’esigenza di autonomia e differenziazione può nascondere altre finalità ~~quale la corresponsione di nuove risorse~~, ma soprattutto si ~~riscontra~~ che il trasferimento di risorse alle Regioni non è mai a somma zero, nel senso che non vi può essere una perfetta simmetria nel trasferimento di esse tra Stato e Regioni²⁹. Le ipotesi di concrete misure finanziarie per realizzare tale obiettivo (tributi propri “derivati”~~;~~ compartecipazioni al gettito di tributi erariali, anche eventualmente con “riserva di aliquota” a favore della Regione) si concentrano tutte sul reddito prodotto nella singola Regione³⁰, ma certo andrebbero accompagnate da ancora indefinite misure di perequazione.

Un dato di fatto rimane indiscutibile: Regioni ed enti locali dipendono troppo dal finanziamento statale, ancor di più quando le crisi economiche o sanitarie rafforzano, come avvenuto anche con le misure del PNRR, il centralismo statale. Le giuste esigenze autonomistiche rappresentate nel regionalismo differenziato spiegano solo in parte come attuarlo, ma lasciando ancora una volta indefinite quali siano le misure adeguate a superare i divari territoriali. Invero, sembra maggiormente conforme a Costituzione, come peraltro prevedono le bozze di intesa, determinare prima i livelli essenziali di prestazioni, evitando una ripartizione che, tenendo conto solo del reddito prodotto, è l’esatto contrario di quanto la Costituzione voglia in termini di azioni positive per superare le diseguaglianze.

Ma è giusto aggiungere una chiosa. Se anche la determinazione dei LEP, come si è visto, rischia di diventare una tela di Penelope, tutti noi che auspichiamo una vera e attrezzata autonomia dei territori, che consenta qualità dei servizi alle persone, riducendo i divari di cittadinanza, dovremmo riflettere se non sia il caso di evitare di inseguire un’autonomia differenziata troppo spesso utilizzata come bandiera politica, ma di difficile realizzazione concreta. Sarebbe meglio ispirarsi a quella già citata dottrina che invita a pensare ad una nuova riforma autonomistica realizzata attraverso l’art. 118 Cost., con un più ampio decentramento agli enti ~~locali~~ delle funzioni statali, con il relativo trasferimento di adeguate risorse umane ed economiche.

²⁹ G. RIVISECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie; perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, cit., 855 ss.

³⁰ G. RIVISECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie; perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, cit., 857 ss.