

Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti intese: profili giuridici e finanziari

A cura di Claudia Bianca Ceffa, borsista PoliS-Lombardia

Luogo e data	Roma, 25 marzo 2019
Promotori	Dipartimento di Economia e Diritto, Università La Sapienza Roma
Relatori	<i>Roberto Miccù</i> , Professore di Istituzioni di diritto pubblico, La Sapienza <i>Raffaele Bifulco</i> , Professore di Diritto costituzionale, LUISS <i>Andrea Sabbadini</i> , Dirigente dell'Area "Tributi, Finanza e Federalismo", Regione Lazio <i>Francesca Angelini</i> , Professore di Istituzioni di diritto pubblico, La Sapienza <i>Marco Benvenuti</i> , Professore di Istituzioni di diritto pubblico, La Sapienza

Sintesi

Roberto Miccù, nell'introdurre il seminario di approfondimento sul regionalismo differenziato alla luce delle intese comparse sul sito del Dipartimento per gli affari regionali il 25 febbraio 2019, ha ricordato come, nel solco di questo procedimento che si va sviluppando, sia sempre più dominante la necessità di una parlamentarizzazione delle intese, dal momento che proprio uno degli aspetti più controversi del procedimento di attuazione è dato dal rapporto tra l'intesa e la legge di devoluzione delle competenze.

Raffaele Bifulco ha esaminato il tema del regionalismo differenziato fornendo un inquadramento dal punto di vista comparatistico. In passato la gestione delle asimmetrie "di fatto" spesso è coincisa con l'istituzione di una seconda Camera parlamentare in grado di assorbire le differenziazioni al proprio interno. Inoltre quasi sempre la differenziazione è stata finanziata ricorrendo alle quote di compartecipazione al gettito più che a forme di tributi autonomi.

Andrea Sabbadini, trattando dei profili finanziari del regionalismo differenziato ha sottolineato come la necessità di attuare percorsi di federalismo differenziato possa talvolta palesare l'esigenza di una diversa redistribuzione delle risorse connessa ad una comune percezione di insoddisfazione per le attuali scelte di intervento dello Stato attraverso l'erogazione della spesa pubblica nei singoli territori.

In base all'art. 14 della l. 42/2009, con la legge con cui si attribuiscono forme e condizioni particolari di autonomia a più Regioni si assegnano anche le

relative risorse finanziarie: assegnazione di competenze e risorse rappresentano dunque due binari che devono viaggiare in modo parallelo. In base alle attuali bozze di intesa le risorse finanziarie da attribuire dovranno essere determinate dall'apposita commissione paritetica Stato-Regione secondo i costi attuali della fornitura statale. Dal momento però che la spesa storica può essere distorta da livelli differenti di efficienza nell'erogazione all'interno dei singoli territori, si pone la necessità prospettica di superare questo criterio per arrivare alla determinazione di un costo e di un relativo fabbisogno standard sulle materie da decentrare.

Analizzando le intese attraverso la lente dell'impegno a non generare maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si deve notare un'incongruenza insita del passaggio contenuto nell'art. 5, co.1, lett. b) delle stesse: si prevede infatti che, qualora siano decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti con cui si realizza il passaggio di risorse umane finanziarie e strumentali senza l'adozione dei fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio dell'ulteriore autonomia non potrà essere inferiore al valore medio nazionale della spesa pro capite per l'esercizio delle stesse.

Come noto, infatti, solo nella materia istruzione, il livello di spesa statale regionalizzata nelle Regioni Veneto e Lombardia è inferiore al 20/25% alla spesa pro capite media tanto che il finanziamento dell'intera materia dovrebbe valere, si stima, 15 miliardi con un conseguente aggravio a carico della finanza pubblica.

Francesca Angelini ha affrontato il tema della tutela della salute nel contesto del regionalismo differenziato partendo dalla riforma del servizio sanitario del 1999 (c.d. riforma Bindi). Gli istituti sviluppatisi a partire da quella riforma hanno spesso giocato un ruolo anticipatore del regionalismo italiano: tra questi, ad esempio, i livelli essenziali delle prestazioni o ancora il potere sostitutivo dello Stato introdotto dalla richiamata riforma Bindi per garantire l'adozione dei piani sanitari regionali. Tra gli strumenti viene richiamata anche l'intesa considerata quale metodo in grado di garantire al meglio la partecipazione degli enti interessati nel raggiungimento di decisioni con ricadute immediate sul livello di tutela della salute (si vedano ad esempio i Patti per la salute adottati tramite l'intesa Stato-Regioni in sede di Conferenza, o ancora il procedimento per l'adozione dei livelli essenziali delle prestazioni, adottati con D.p.c.m. in deroga all'art. 117 Cost.).

Questi precedenti nell'organizzazione del sistema sanitario, portano a ritenere che nell'attuazione del regionalismo differenziato si dovrà prevedere una forma di coinvolgimento anche delle altre Regioni nell'ottica della leale collaborazione. Tale profilo non pare però essere stato considerato nel documento del 25 febbraio 2019 nel quale è infatti prevista una forma di

collaborazione che assume connotazioni eccessivamente sperimentali contemplando che sugli schemi dei vari D.p.c.m., che dovranno occuparsi di riempire di contenuti le attuali intese “quadro” (perché prive per l’appunto di riferimenti precisi rispetto al finanziamento ed al trasferimento delle competenze legislative ed amministrative) intervengano sia i pareri della Conferenza unificata che delle commissioni parlamentari competenti per materia.

Marco Benvenuti ha sottolineato come il problema della differenziazione nella materia dell’istruzione si innesti su un tessuto normativo, anche di tipo costituzionale, molto frammentato a seguito della riforma del 2001 dalla quale la materia è emersa in una pluralità di ambiti (le “norme generali sull’istruzione” di competenza legislativa esclusiva statale, l’istruzione di competenza concorrente salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale).

L’istruzione dovrebbe essere valorizzata attraverso quegli elementi non suscettibili di differenziazione così come evidenziati dalla giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001.

Ad esempio nella sentenza n. 200/2009 la Corte costituzionale, pur richiamando il tenore dell’art. 116, terzo comma, Cost., ha affermato che “il sistema generale dell’istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili. All’interno della sentenza la Corte enuclea dal combinato disposto degli art 33, 34 e 117 Cost, secondo e terzo comma, Cost. l’esistenza di una identità culturale del Paese che giustifica e richiama l’intervento dello Stato in materia di istruzione, intestandogli dunque una serie di ambiti di potestà esclusiva difficilmente compatibili con una differenziazione regionale.

In un’ulteriore sentenza che traccia i limiti per la devoluzione dei profili differenziali verso le Regioni in materia di istruzione è la n. 76/2013 all’interno della quale la Corte afferma che “l’intervento normativo finalizzato a dettare regole per il reclutamento dei docenti non può che provenire dallo Stato, nel rispetto della competenza legislativa esclusiva di cui all’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., trattandosi di norme che attengono alla materia dell’ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato.”

Se l’istruzione è promozione dello sviluppo e della cultura ma anche costruzione della cittadinanza repubblicana, un’eventuale regionalizzazione dell’istruzione non può che presentare profili problematici e prospettare il ritorno di una giurisdizionalizzazione della materia ad opera della Consulta, chiamata ad intervenire sull’attuazione dell’art. 116.3