

Camilla Buzzacchi - Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico –  
Università Milano-Bicocca

**Audizione I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, schemi di intese preliminari tra il Governo della Repubblica italiana e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, 28 maggio 2026.**

### *Verso un nuovo modello di regionalismo*

Le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto si sono candidate ad un ampliamento delle loro competenze in quattro ambiti, e la scelta è di separare lo schema di intesa che concerne tre materie no-Lep – protezione civile, professioni, previdenza complementare e integrativa – da quello che interessa la materia Lep della tutela della salute, rispetto alla quale le Regioni intendono acquisire il profilo più decisivo del coordinamento finanziario. Ma anche in presenza di questa scelta, lo scenario è quello di una assoluta omogeneità di selezione e anche argomentazione per i quattro territori, che non hanno ritenuto di declinare nessuna delle quattro aree di funzioni in rapporto a caratteristiche di varia tipologia: è evidente che i territori in esame presentano caratteri demografici, economici e anche orografici assai diversi, che sono suscettibili di riflettersi proprio su tutte le funzioni da trasferire. Eppure, l'omogeneità delle scelte di differenziazione è imperante, e ciò mi permette di effettuare una prima considerazione generale.

La sostanziale sovrapposizione tra le quattro candidature a più estese attribuzioni apre ormai a un modello fondato su tre livelli di autonomia, e ci si può aspettare che da qui in avanti sia impostato un processo che proseguirà in continuità con questo tracciato, ovvero di spostamento di blocchi di funzioni in maniera assolutamente identica alle quattro Regioni che stanno utilizzando per la prima volta la possibilità offerta dal regionalismo differenziato. In ciò di per sé non sussistono profili di criticità circa la legittimità costituzionale, ma obiettivamente è ormai manifesta la torsione dell'impostazione regionalistica della Repubblica. Se l'art. 116, comma 3, Cost. sembra tuttora aprire a differenziazioni specifiche, difficilmente replicabili da una Regione all'altra, il risultato di questi schemi di intesa è esattamente opposto: lo scenario che da ora si apre è quello di quattro Regioni che si distaccano dalle altre undici a autonomia ordinaria. Per almeno tre competenze su quattro – sono escluse le professioni – queste Regioni si avvicinano al livello dell'autonomia speciale, e si dimostrano pronte ad andare addirittura oltre, come nell'eventualità della materia delle professioni. Si sta dunque per verificare una svolta di portata storica nell'ordinamento, che all'esito delle leggi parlamentari che recepiranno le intese dovrà fare i conti con tre modelli di autonomia, di cui due fortemente omogenei –

quello delle regioni ordinarie e quello delle Regioni differenziate – e uno diversificato per territori, ovvero l'autonomismo più antico, quello speciale.

### *L'assenza di istruttoria e la carente consultazione degli enti locali*

L'ampia documentazione che accompagna questi schemi di intesa presenta un limite significativo perché, salvo la presenza di pochi dati, complessivamente le schede e le griglie che illustrano le ragioni per il trasferimento delle funzioni non presentano informazioni idonee a dimostrare che lo spostamento delle attività alle Regioni sia più efficace e più efficiente di quanto avvenga ora ad opera dello Stato. Se si riprende la sent. 192/2024 della Corte costituzionale – che ancora verrà ripetutamente richiamata – la richiesta precisa era di corredare la candidatura ad ogni singola funzione con un'istruttoria approfondita e suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico. Le griglie, ricche di risposte delle Regioni alle domande puntuali, vedono invariabilmente affermazioni non dimostrate, in cui si sostiene che l'esercizio delle nuove funzioni darà esiti sicuramente desiderabili, senza indicatori significativi e grandezze numeriche, che siano capaci di dare evidenza della convenienza di una nuova titolarità. I dati che ricorrono nelle relazioni tecniche sono decisamente esigui e riguardano alcuni volumi di finanziamento relativi alla protezione civile: non sembrano sufficienti a illustrare le conseguenze che determinerà il passaggio di attribuzioni. Così facendo si viene meno alla strada indicata dalla Corte costituzionale, ma soprattutto si rischia di compiere dei veri e propri azzardi, perché nessun numero, riferito a fenomeni di qualsiasi tipologia, dà dimostrazione della maggiore efficienza che le Regioni garantiranno, e la verifica a posteriori che la maggiore efficienza non può esserci sarebbe un risultato grave e carico di conseguenze onerose.

Prima di entrare nel merito delle singole funzioni, un'osservazione riguarda uno dei requisiti che l'art. 116, comma 3, Cost. esige per la differenziazione dell'autonomia: è richiesta una consultazione degli enti locali, e dalle documentazioni a disposizione emerge con chiarezza la posizione di distanza dell'Anci. Questa Associazione ha sollevato rilievi in ordine al metodo seguito, in particolare con riguardo al coinvolgimento degli enti locali, e ha sottolineato l'opportunità di un'«attualizzazione» delle consultazioni – in gran parte risalenti al 2017 – e dunque, di un rinnovato confronto con gli enti locali nelle fasi successive alla ripresa dei negoziati. È stato promesso che si procederà ad integrare le premesse degli schemi di intesa preliminare con il riferimento esplicito alla consultazione con i rispettivi enti locali posta in essere da ciascuna Regione. E anche L'Upi, che pure si esprime a favore delle intese, ha evidenziato l'esigenza di integrare gli schemi di intesa

preliminare con la documentazione relativa all'avvenuta consultazione degli enti locali.

Questo elemento è fonte di illegittimità costituzionale, perché sarebbe difficile da argomentare che gli enti locali siano stati sentiti con modalità soddisfacenti: si è detto che alcune consultazioni risalgono addirittura al 2017, e in ogni caso la posizione dell'Anci non è di convinto sostegno ai cambiamenti che interverranno l'indomani del completamento del passaggio di funzioni. Questa forma trascurata di conformarsi alla previsione costituzionale lascia perplessi, perché almeno un paio delle funzioni in via di trasferimento – quelle collegate a protezione civile e a professioni – avranno certamente degli effetti nei confronti degli enti locali. Questi si troveranno a dover svolgere attività parzialmente nuove e ad assumere responsabilità: se la richiesta di maggiore autonomia fosse stata corredata da prese di posizione più convincenti da parte degli enti locali, il risultato sarebbe di ben maggiore coerenza dell'intero sviluppo.

*Il trasferimento di funzioni relative a protezione civile, professioni e previdenza complementare e integrativa*

*a) protezione civile*

Venendo ora alle funzioni in via di trasferimento, ciascuna di esse presenta profili di criticità.

Per quanto concerne la protezione civile (artt. 2-6) essa è effettivamente una materia rispetto alla quale la decisione del 2024 della Corte costituzionale non ha espresso riserve, perché non coinvolge i livelli essenziali e perché già non è circoscritta allo Stato: è evidente, infatti, che interventi di protezione civile già ora debbano coinvolgere le amministrazioni del territorio. Dall'analisi di impatto che accompagna le candidature si apprende che l'intento è «ridurre la durata dei procedimenti e di accelerare l'attivazione delle misure necessarie alla gestione delle emergenze. Inoltre la Regione [...] assumerebbe una responsabilità più diretta nell'utilizzo delle risorse e nell'esercizio delle funzioni attribuite, divenendo interlocutore immediato dei cittadini e delle imprese». Ciò che caratterizza il trasferimento di questa funzione è soprattutto l'attribuzione al presidente della Giunta regionale di ampi poteri di deroga: si prevede il potere di adozione di «ordinanze in deroga alle vigenti disposizioni normative statali», che si aggiungono a una capacità derogatoria che già esiste, poiché il potere di ordinanza è già contemplato dall'art. 25, comma 11, del Codice medesimo, per le disposizioni legislative regionali vigenti. La deroga si estenderà alla normativa statale, senza indicazione di quale legislazione dello Stato sarà coinvolta, ma preferendo una formulazione del tutto generale. A ciò si aggiunge la possibilità di creare apposite contabilità speciali presso la Tesoreria dello Stato: si tratta di un'opzione che di per

sé è vietata dalla legge di contabilità nazionale del 2009, che impedisce di gestire fondi fuori dal bilancio.

Gli aspetti che generano dubbi sono i seguenti: anzitutto sono fortemente convinta che non si sia in presenza di un'autentica competenza, perché il fatto di riconoscere poteri derogatori non vede lo spostamento di un ambito vero e proprio. La protezione civile è settore di intervento che richiede il concorso di tanti soggetti istituzionali, e può in piena emergenza essere meglio garantita derogando alla ripartizione delle competenze. Di conseguenza non vedo una logica nell'utilizzo dell'autonomia differenziata per creare solo in alcuni territori le condizioni per operare in deroga a normativa statale, che ciò riguardi le ordinanze piuttosto che le contabilità speciali. Non convince perché un assetto di questo tipo dovrebbe al limite essere approntato in una revisione generale del sistema di protezione civile: gli eventi calamitosi e le situazioni di dissesto idro-geologico sono ormai situazioni che incombono sull'intero Paese, e se la modalità per affrontarle è quella di ampliare poteri di ordinanza e risorse delle amministrazioni del territorio, conviene allora procedere con un disegno generalizzato, che dia a qualsiasi amministrazione le possibilità di reagire celermente al verificarsi di disastri. Rispetto a fenomeni che minacciano l'intera penisola, non si comprende il senso di collegare queste facoltà straordinarie all'autonomia differenziata: anche perché è evidente che spesso le competenze che devono essere mobilitate sono quelle di Comuni e di Regioni confinanti, e il rischio è allora quello di affrontare eventi eccezionali sulla base di competenze che, in maniera troppo eterogenea, per certe aree dipendono dalla Regione, per altre dallo Stato.

Ci sono un paio di passaggi della sent. 192 che mettono in guardia rispetto a queste scelte. Si raccomanda che la deroga alla ordinaria ripartizione delle funzioni sia «giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta». Come evidenziato sopra, l'assenza di tale riferimento – soprattutto al contesto «geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico» – solleva dubbi sulla modalità di previsioni di deroghe così forti alla normativa dello Stato in materia di protezione civile. Secondariamente, il giudice costituzionale ha messo in guardia rispetto a casi in cui possano esistere «forti asimmetrie tra il “potere di spesa” decentrato e il “potere fiscale” accentrato», per il pericolo che si verifichi irresponsabilità finanziaria: le contabilità speciali devono far riflettere, perché è fuori dubbio che un accesso più immediato e diretto alle risorse finanziarie costituisce sempre un grande vantaggio, rispetto a lungaggini procedurali connesse ai trasferimenti. Però la circostanza che la legge di contabilità

pubblica nazionale vieti in via generale questi sistemi a sé di gestione di risorse deve far riflettere, e il rischio è che non si riesca a vigilare sull'impiego di risorse pubbliche generali.

*b) professioni*

La materia delle professioni (artt. 7-9) è interessata da una presa di posizione precisa da parte del giudice costituzionale. La sent. 192 si è espressa con grande diffidenza rispetto al passaggio di funzioni: «sussistono consistenti ostacoli anche al trasferimento delle funzioni relative alla materia “professioni”. Infatti, secondo il diritto dell'Unione europea, come interpretato dalla Corte di giustizia, un soggetto che esercita una libera professione che implica, in quanto attività principale, la prestazione di più servizi distinti dietro corrispettivo, esercita un'attività economica (*sentenze 18 gennaio 2024, Lietuvos notaru rūmai e altri, in causa C-128/21, punti 56 e 57, e 19 febbraio 2002, Wouters e altri, in causa C-309/99, punto 47*). Peraltro, la natura complessa e tecnica dei servizi forniti e la circostanza che l'esercizio della professione sia regolamentato non possono mettere in discussione tale conclusione (*sentenze del 28 febbraio 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, in causa C-1/12, punto 38, e ancora Lietuvos notaru rūmai e altri, punto 58 e giurisprudenza ivi citata*). Trattandosi di attività economica, anche le attività professionali, da un lato, sono sottoposte alle regole della concorrenza poste dallo Stato nell'esercizio della relativa competenza diretta a tutelarla e, dall'altro, rientrano nell'ambito della tutela del consumatore, che forma oggetto di regolamentazione analitica da parte del diritto eurolunionale. Ciò vale soprattutto per le professioni ordinistiche, che – quanto alle regole di accesso e quindi al relativo mercato – cadono nella materia “tutela della concorrenza”; anche se non si può escludere la possibilità di una differenziazione in riferimento a quelle professioni non ordinistiche che presentano nessi con la realtà locale». Non vi è granché altro che occorra aggiungere.

Le professioni sono «servizi» e il diritto dell'Unione che li riguarda prevede un regime quasi univoco: la competizione e la libera circolazione. Nelle griglie-tipo compilate dalle Regioni ci sono vari passaggi che appaiono suscettibili di condurre a normative, che facilmente saranno oggetto di impugnazione davanti alla Corte costituzionale: immaginare professioni circoscritte a un territorio, che lì possano ottenere adeguato riconoscimento, e che non possono però essere precluse a operatori provenienti da altre Regioni o da altri Stati europei, sembra preludere a contestazioni e ricorsi. Non riesco francamente a comprendere perché le Regioni vogliono azzardare questa scelta: l'avvertimento nella sent. 192 è assai chiaro, perché la Corte ha promesso «uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale» delle leggi di differenziazione che contemplassero funzioni concernenti materie, come le professioni, che sarebbe state escluse.

### *c) previdenza complementare e integrativa*

La previsione riguardante la previdenza complementare e integrativa (art. 10) è piuttosto essenziale, e intende da un lato garantire poteri di promozione di forme di previdenza su base regionale, avvalendosi delle convenzioni con fondi pensione già esistenti, con i quali si conta di avviare accordi; dall'altro assicurare funzioni di disciplina in merito al funzionamento operativo e organizzativo delle forme di previdenza complementare ad ambito regionale. La previsione si colloca dichiaratamente nel quadro della Direttiva (UE) 2016/2341 relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali che ha l'obiettivo di creare un contesto normativo unitario e armonizzato per lo sviluppo del mercato europeo dei fondi pensione. Agli Stati membri è possibile disporre per l'organizzazione dei propri sistemi pensionistici, ma l'interesse europeo è senz'altro quello di rimuovere eventuali barriere che ostacolano l'attività transfrontaliera dei fondi pensione che nei vari Paesi sono regolati da normative differenziate.

È allora comprensibile l'obiettivo delle Regioni, che mirano ad ampliare la diffusione di questi strumenti di copertura. Le Relazioni annuali Covip danno un'immagine di grande differenziazione del Paese, e proprio le Regioni del Nord sono quelle dove maggiore è la diffusione della previdenza complementare: nella Relazione del 2024 si osserva che «valori del tasso di partecipazione ampiamente superiori alla media generale si registrano nelle regioni del Nord e, in particolare, in quelle aree dove l'offerta previdenziale è completata da iniziative di tipo territoriale». Trentino Alto-Adige, Valle d'Aosta e Veneto hanno avviato già un proprio fondo regionale, e quindi si tratta di una realtà che potrà consolidarsi alla luce di una normazione anche degli enti regionali. L'avvertimento è analogo a quello espresso per la materia delle professioni, ovvero che le Regioni dovranno evitare l'adozione di qualsiasi regola di ostacolo alla concorrenza e alla libera circolazione. Una considerazione da aggiungere è relativa a quanto emerge nelle griglie-tipo presentate da tutte le Regioni, e con formule assolutamente identiche: compare «la richiesta di attribuzione del gettito dell'imposta sostitutiva di cui all'art. 17 comma 1 del D.Lgs. n. 252/2005 solo sui rendimenti dei fondi pensione istituiti dalla Regione stessa» accompagnata dall'assicurazione che tale assegnazione non produce «potenziale lesivo nei confronti di altri territori italiani». Appare qui espresso un interesse finanziario ben preciso, che si intuisce che sarà oggetto di negoziazione tra le Regioni e lo Stato, trattandosi di risorse erariali. E alcune osservazioni ulteriori, a questo riguardo, vengono formulate in conclusione.

#### d) *sanità e coordinamento finanziario*

Passando allo schema di intesa riferito alla sanità e al coordinamento finanziario – in un singolare intreccio tra materia Lep e no-Lep – le novità che introduce sono idonee a trasformare radicalmente l'organizzazione e l'offerta sanitaria dei quattro territori. La maggiore autonomia che le Regioni vogliono acquistare è veramente suscettibile di modificare l'assetto dell'apparato sanitario regionale, e poiché ciascun sistema regionale ha inevitabilmente dei collegamenti con gli altri, ci si preoccupa di affermare che è garantita «la neutralità degli effetti correlati per lo Stato e le altre Regioni, inclusi quelli riguardanti la mobilità sanitaria» e che il trasferimento di funzioni non deve incidere nel finanziamento del Servizio sanitario nazionale, nei criteri di riparto del finanziamento degli investimenti in ambito sanitario finanziati con risorse nazionali, nei criteri dei relativi riparti e modalità di erogazione delle risorse.

Le nuove prerogative delle Regioni riguardano l'individuazione delle tariffe di rimborso e di remunerazione delle prestazioni, che potranno essere differenti rispetto a quelle definite a livello nazionale; la gestione autonoma delle risorse trasferite dallo Stato per gli investimenti sul patrimonio edilizio e tecnologico delle aziende del servizio sanitario regionale; l'istituzione e la gestione di fondi sanitari integrativi; la destinazione ad aziende ed enti del servizio sanitario regionale (SSR) risorse finanziarie finalizzate all'assunzione di personale sanitario o all'incremento delle prestazioni aggiuntive; l'allocazione su altri ambiti della spesa sanitaria di risorse nazionali vincolate rispetto alle quali eventualmente risultassero economie da efficientamento in relazione alla singola finalità. Complessivamente queste attribuzioni possono imprimere una profonda metamorfosi dei sistemi di cura delle quattro Regioni.

Circa il potere di fissazione delle tariffe, esso è destinato a rendere particolarmente attrattivo il mercato delle prestazioni per la salute: apre la porta alle attività degli operatori privati, che in questi quattro territori potranno trovare remunerazioni ben più allettanti di quelle applicate sulla base della disciplina nazionale. Infatti nella relazione sulla sussidiarietà allegata agli schemi di intesa, si osserva che «il conferimento di maggiore autonomia alle regioni nell'individuazione delle tariffe di rimborso e di remunerazione risponde all'esigenza di rendere più flessibile il rapporto con gli erogatori delle prestazioni sanitarie mediante l'utilizzo della leva economica, adattandolo alle specificità territoriali e consentendo una maggiore economicità e sostenibilità in relazione alle attività che presentano costi di produzione inferiori rispetto alle tariffe previste a livello nazionale». Correttamente si prevede che le nuove tariffe vengano poste a carico del bilancio delle Regioni, e tuttavia va ricordato che risale al d.lgs. n. 502/92 la decisione di effettuare la classificazione dei servizi e delle prestazioni da remunerare: da ultimo la legge di

bilancio 2025 ha imposto che gli importi tariffari superiori alle tariffe massime definite a livello nazionale restino carico dei bilanci regionali, offrendo però una procedura derogatoria rispetto a tale prescrizione: se una Regione può dimostrare di aver rispettato l'equilibrio economico-finanziario del settore sanitario, può evitare di farsi carico degli aumenti tariffari. Assolutamente apprezzabile è la previsione dell'art. 1, comma 171 L. n. 311 del 2024 (bilancio 2025) che, fermo restando la facoltà delle regioni di modulare, entro i valori massimi nazionali, gli importi tariffari per la remunerazione dei soggetti erogatori pubblici e privati, è vietato, nella remunerazione del singolo erogatore, differenziare i livelli complessivi di remunerazione applicati alle singole prestazioni in base alla residenza del paziente, a prescindere dalle modalità con cui viene regolata la compensazione della mobilità intraregionale e interregionale: la disposizione protegge gli utenti da applicazioni delle tariffe che possano creare discriminazioni, ma con tutta evidenza questa nuova attribuzione in materia di remunerazione dei servizi sanitari va nella direzione di un accentuato sbilanciamento del sistema di cura a favore degli operatori privati.

Per quanto concerne la gestione autonoma delle risorse trasferite dallo Stato per gli investimenti sul patrimonio edilizio e tecnologico delle aziende del servizio sanitario regionale, interverranno accordi di programma quadriennali: la relazione di sussidiarietà illustra l'esigenza alla base di questa richiesta, ovvero superare le criticità della disciplina vigente, connesse all'incertezza relativa alle disponibilità finanziarie nel tempo che intercorre tra stanziamento, assegnazione ed effettiva utilizzabilità delle risorse. Per aggirare la complessità della procedura, la diretta acquisizione dei trasferimenti conduce ad una gestione che assicura grandi vantaggi. La possibilità di istituire e gestire fondi sanitari integrativi è condizione per offrire prestazioni integrative rispetto ai LEA vigenti. Nella relazione si raccomanda che tale possibilità non comporti ricadute sull'ordinato scorrimento delle liste di attesa, perché evidentemente questa è una probabile conseguenza che ci si può aspettare. L'obiettivo dichiarato nelle varie relazioni di accompagnamento è l'ampliamento dell'offerta di servizi e la razionalizzazione delle risorse sul territorio, in un'ottica di efficientamento della spesa e di migliore integrazione dei servizi, e si dichiara in maniera esplicita che l'intento è quello di «intercettare un'ulteriore forma di finanziamento delle prestazioni integrative rispetto ai LEA». Anche queste nuove prerogative sono funzionali all'apertura della sanità al mercato, e il salto di qualità è rappresentato dalla diretta gestione dei fondi, che fino ad oggi le Regioni possono solo coinvolgere in forme di integrazione e collaborazione, mentre un ruolo di gestione in prima persona può condurre ad una trasformazione radicale del panorama della sanità di quei territori.

Ancora, le Regioni potranno intervenire sulla dotazione di personale delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale: l'assunzione di personale sanitario o l'incremento delle prestazioni aggiuntive sono volti a incrementare la forza lavoro in ambito sanitario, potendo rendere più attrattive le professioni sanitarie nei presidi meno serviti, quali le aree disagiate e le zone montane. Si prospetta un rafforzamento in termini di flessibilità nell'utilizzo delle risorse, anche per modulare gli interventi in base ai fabbisogni locali. Di per sé la finalità è apprezzabile, ma la via percorsa è suscettibile di generare profili critici circa i rapporti di lavoro del personale pubblico.

Per finire la possibilità di allocare su altri ambiti della spesa sanitaria le risorse nazionali vincolate rispetto alle quali eventualmente risultassero economie da efficientamento apre grandi spazi di libero uso di trasferimenti dello Stato, che di per sé nascono vincolati quanto alla destinazione di spesa. Lascia poco soddisfatti la previsione che basterà l'attestazione, da parte delle Regioni, del raggiungimento dell'obiettivo vincolato alle risorse, per poter poi incanalare quanto è avanzato verso altre esigenze: per quanto tali esigenze possano essere del tutto meritevoli – diversità demografiche e invecchiamento della popolazione in alcune aree, con conseguente necessità di un'assistenza sanitaria mirata e di lungo periodo; specifiche incidenze di patologie, che richiedono investimenti mirati in prevenzione, diagnosi precoce e cura; disomogeneità territoriali che influenzano l'accessibilità ai servizi e richiedono soluzioni organizzative e di allocazione delle risorse differenti – la previsione appare volta a assegnare alle quattro amministrazioni regionali una ampliata discrezionalità di spesa.

#### *Aspetti finanziari degli schemi di intesa*

L'aspetto di maggior carenza degli schemi è l'individuazione delle risorse, intese in senso ampio, attraverso le quali ciascuna delle Regioni conta di affrontare l'esercizio delle funzioni in via di trasferimento. Come è noto, l'art. 116, comma 3 esige la scelta di risorse nel quadro dell'autonomia finanziaria delineata dall'art. 119 per le Regioni a autonomia ordinaria, e l'art. 5 della l. n. 86/2024 prescrive (comma 1) che l'intesa stabilisca i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; e che (comma 2) la medesima individui le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso partecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale.

Non si ravvisano nei testi degli schemi passaggi che diano coerente compimento a queste previsioni, ma in più ricorrono invece formule di invarianza finanziaria in

tutti gli otto schemi, tanto quelli riferiti alle tre materie non-Lep quanto quelle in ambito di sanità e coordinamento finanziario.

In particolare, nei primi quattro schemi l'art. 9 prevede che «all'esercizio delle funzioni di cui al presente Capo si provvede nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica». In maniera analoga, nei restanti quattro schemi riguardanti tariffe di remunerazione dei servizi, assunzione di personale, gestione di fondi sanitari integrativi, l'art. 6 rimanda alle amministrazioni interessate il compito di provvedere agli adempimenti «con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Ora ho ben presente che la sent. 192 ha respinto i motivi di ricorso rispetto all'art. 9 della l. 86/2024, non ravvisando profili di incostituzionalità rispetto alla previsione di neutralità finanziaria. Credo tuttavia che la stessa Corte costituzionale abbia chiarito quanto azzardato possa essere l'utilizzo della clausola di invarianza. La sent. 82/2022 richiama precedente giurisprudenza attraverso la quale è stato «precisato che la *clausola di invarianza finanziaria non può tradursi in una mera clausola di stile* e che, “[o]ve la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile” (sentenza n. 115 del 2012), consistente nell'esatta quantificazione delle risorse disponibili».

Nella Deliberazione della Corte dei conti – Sezione autonomie n. 10/SEZAUT/2023/FRG intitolata *Analisi delle modalità di copertura finanziaria nelle leggi regionali di spesa*, relativa al 2021, ci si diffonde sulla questione. Si osserva che «l'art. 17, comma 6-bis, della legge n. 196 del 2009 si occupa della clausola di neutralità finanziaria, prevedendo che in tali casi “*la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria*”. Pertanto, il legislatore regionale è tenuto alla redazione della Relazione tecnica tanto nel caso in cui la norma non necessiti di nuove coperture rispetto alle disponibilità già esistenti a bilancio, dovendo in questa ipotesi comunque indicare l'entità di tali risorse per rendere attendibile la loro idoneità e sufficienza rispetto agli adempimenti previsti (in tal senso si veda la già citata Corte cost., sentenza n. 226 del 2021) quanto nel

caso in cui la norma non presenti effetti finanziari dichiarati, il che va ugualmente dimostrato».

A fronte di attività complesse come la formazione del personale della protezione civile e tutte le funzioni degli schemi in materia di sanità mi chiedo come si possa escludere a priori che non vi saranno effetti sul sistema di finanza pubblica. Da un lato la pretesa di assoluta neutralità, dall'altro la mancata quantificazione delle compartecipazioni risultano vizi gravi di questi schemi, che lasciano presagire che i primi passi del regionalismo differenziato a beneficio di quattro Regioni si compiano in un completo vuoto di chiarezza e di dati certi sul piano dei costi dell'operazione. L'unica informazione di carattere finanziario si desume – come già segnalato – dalle griglie-tipo delle quattro Regioni, dove compare l'intenzione di acquisire una parte di gettito erariale legata ai fondi complementari di previdenza che le Regioni promuoveranno e disciplineranno. Ma al di fuori di questo riferimento, gli schemi si caratterizzano per il loro completo silenzio: mentre la sent. 192 è stata chiara a riguardo, il punto 22.3 afferma che appare congruo «che, se una regione chiede ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia rispetto alle altre regioni ordinarie, diventi responsabile, anche sotto il profilo finanziario, delle risorse che l'intesa e la legge rinforzata individuano come modalità di finanziamento delle funzioni attribuite». Si aggiunge poi che non è esclusa la possibilità che siano necessarie forme di aggiustamento delle compartecipazioni a posteriori, ma anche «queste dovranno essere regolate dalla legge rinforzata e non potranno che avvenire all'interno di un trasparente processo che coinvolga anche il Parlamento». Di tutto ciò non c'è traccia negli schemi, e mentre l'allontanamento dalla legge del 2024 non potrebbe configurarsi in termini di violazione della Costituzione, il mancato rispetto del giudicato può offrire ampi spazi di ricorso da parte delle altre Regioni.

Il nodo delle risorse – finanziarie e anche umane – è sempre stato la vera chiave di comprensione del processo in atto ormai da quasi un decennio, e la vera condizione di fattibilità di una trasformazione amministrativa che toccherà in maniera dirompente le Regioni candidate e tutto il resto del Paese: l'opacità nell'indicazione dei mezzi che renderanno possibile l'operazione credo che sia un passaggio dovuto per la tenuta dell'unità nazionale prima ancora che un adempimento formalmente richiesto.