

## **Il regionalismo differenziato nella proposta "boccia" di attuazione**

**di Luigi D'ANGELO\***

**SOMMARIO:** 1. Premessa. 2. La proposta "Boccia". 3. Riflessioni conclusive.

**ABSTRACT:** *The current work has the aim to show possible benefits and disadvantages that can be introduced by the law proposal made by Italian minister "Boccia" on the theme of differentiated regionalism application.*

### **1. Premessa.**

Nel mese di novembre 2019 il governo ha presentato una bozza di legge quadro sul federalismo differenziato del ministro per gli Affari regionali Francesco Boccia, allo scopo di stabilire i principi generali secondo cui dovrà essere attuata l'autonomia.

Rispetto alle pre-intese siglate in precedenza ci sono alcune differenze di rilievo. La bozza di legge quadro accompagna le trattative con le Regioni che richiedono il riconoscimento di ulteriori e particolari forme di autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione.

Il testo è stato trasmesso ai Presidenti di Regione ed è stato oggetto di un'approvazione definitiva nel 2019, al fine di poter stipulare i primi accordi di Intesa già nel mese di gennaio 2020 ancora in corso<sup>1</sup>.

I governi precedenti non avevano pensato di incardinare in una legge quadro i principi generali secondo cui dovrà essere attuata l'autonomia differenziata regionale ai sensi dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione, ma tra regioni e presidenza del Consiglio erano state siglate pre-intese sulle quali il Parlamento si sarebbe dovuto esprimere solo in fase di approvazione. Questo modo di procedere ha suscitato parecchie perplessità, proprio per lo svuotamento del ruolo del Parlamento in fase propositiva<sup>2</sup>.

---

\* Dottore in giurisprudenza.

<sup>1</sup>Cfr. E.BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Quad. Cost.*, 2019, 33.

<sup>2</sup> Cfr. L.A. MAZZAROLLI, *Considerazione a prima visra di diritto costituzionale sulla bozza di legge-quadro consegnata dal Ministro per Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 11, comma 3, Cost.*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019.

## **2. La proposta "Boccia".**

La legge Boccia, mira a stabilire i criteri di base su cui un commissario – assieme a un gruppo tecnico e di esperti con l'ausilio della Sose, dell'Istat e della Commissione tecnica sui fabbisogni standard – dovrà lavorare sui livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni standard. I successivi riparti definiti utilizzando i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni standard dovranno comunque rientrare nei limiti definiti dall'articolo 17 della legge n. 196/2009, cioè non potranno essere superiori alle risorse stanziare nel bilancio dello stato a legislazione vigente<sup>3</sup>.

Se poi entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge non saranno stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e relativi fabbisogni standard, le risorse saranno attribuite "sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello stato a legislazione vigente". Gli accordi siglati tra regioni e governo dovranno poi essere vagliati dalla Commissione sul federalismo fiscale, dalla Commissione affari regionali e da quelle competenti in materia, che esprimeranno il proprio parere entro sessanta giorni. I pareri dovranno essere recepiti da regioni e governo ed entrare a far parte del testo definitivo delle intese<sup>4</sup>.

Una volta sottoscritta l'intesa definitiva, il governo avrà trenta giorni per presentare il relativo disegno di legge che poi verrà votato dal Parlamento. Quindi il commissario, sentite le regioni e vari pareri tecnici, istruirà i decreti attuativi, che dovranno essere votati in Consiglio dei ministri e resi definitivi con voto del Parlamento. All'interno dei decreti attuativi saranno contenuti sia la metodologia per il calcolo dei fabbisogni standard, che le risorse messe a disposizione per le funzioni devolute.

Volendo capire bene che cosa cambia con l'introduzione di tale legge la prima differenza di fondo con la situazione del passato è che in quel caso vi erano pre-intese che provenivano da un fitto confronto tra governo e regioni e che non prevedevano il passaggio per il parere delle Commissioni interessate, ma direttamente il voto del Parlamento.

La seconda differenza sostanziale è l'intervento sulle clausole di salvaguardia previste dalle pre-intese. Prevedevano che se entro tre anni dall'emanazione dei decreti attuativi sulle autonomie non fossero stati approvati i fabbisogni

---

<sup>3</sup>Cfr. E.BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, cit.33.

<sup>4</sup>Cfr. L.A. MAZZAROLLI, *Considerazione a prima vista di diritto costituzionale sulla bozza di legge-quadro consegnata dal Ministro per Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, comma 3, Cost, cit., 23.*

standard, alle regioni sarebbe stata concessa la spesa media pro-capite nazionale. Ora invece, in quel caso, la spesa concessa sarà quella sulla base del riparto a legislazione vigente. È un cambiamento molto importante poiché elimina il disincentivo all'approvazione dei fabbisogni standard<sup>5</sup>, che per regioni come Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna sarebbero stati sicuramente inferiori alla spesa pro-capite media nazionale. Quindi per le tre regioni sarebbe stato conveniente non arrivare a una loro definizione<sup>6</sup>.

La legge quadro tace invece su un altro aspetto importante e su cui nelle pretese vi era una chiara presa di posizione: l'aumento di gettito da compartecipazione che sarebbe dovuto rimanere all'interno del territorio regionale, generando ulteriori disparità interregionali visti i differenti divari di crescita interregionali.

Tuttavia, l'accento posto sulla garanzia a livello nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni che dovranno essere perequate rispettando la stima di costi e fabbisogni standard, in ottemperanza al decreto legislativo 6 maggio 2011 n. 68, fa prevedere che gli aumenti di gettito possano ragionevolmente essere redistribuiti al livello nazionale.

L'altro tema rilevante inserito nella bozza di legge quadro è quello della perequazione infrastrutturale. Visto il forte divario che esiste in questo campo tra Nord e Sud, potrebbe implicare una redistribuzione di risorse a favore di quest'ultimo, le cui modalità sono però tutte da definire. In ogni caso, includere il tema nella contrattazione tra regioni potrebbe spezzare una lancia a favore delle regioni del Sud e quindi potrebbe facilitare l'accordo per la realizzazione dell'autonomia differenziata.

Non tutte le parti sociali sono d'accordo sulla legge Boccia. Le parti sindacali ad esempio, pur esprimendo apprezzamento per il metodo adottato che ha previsto un confronto con le parti sociali e per aver posto come centrale e prioritario il tema della riduzione dei divari territoriali e delle disuguaglianze, si trovano d'accordo sul fatto che la bozza di legge quadro divulgata non risponda alle

---

<sup>5</sup> Cfr L.A. MAZZAROLLI, *Considerazione a prima vista di diritto costituzionale sulla bozza di legge-quadro consegnata dal Ministro per Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, comma 3, Cost, cit., 24.*

<sup>6</sup> Cfr L.A. MAZZAROLLI, *Considerazione a prima vista di diritto costituzionale sulla bozza di legge-quadro consegnata dal Ministro per Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, comma 3, Cost, cit., 24.*

problematiche poste dall'attuazione dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione<sup>7</sup>.

Esse si sono dette contrarie al riconoscimento di ulteriori e particolari forme di autonomia, nelle condizioni date, poiché si intravedono nel testo, principi fondamentali e norme generali che non possono variare da territorio a territorio cui non si può derogare, anche a tutela dei territori che richiedono l'autonomia. Inoltre, da queste norme generali devono derivare le prestazioni essenziali che, in quanto tali, devono essere garantite ovunque dal sistema pubblico perché siano resi esigibili i diritti civili e sociali fondamentali, colmando i divari esistenti e non cristallizzando le disuguaglianze<sup>8</sup>.

Ancora, secondo le parti l'uniformità necessaria a non rendere i diritti condizionati al luogo di residenza è un sistema di distribuzione delle risorse fondato sulla perequazione che, rispondendo al principio di solidarietà, non penalizzi le regioni con minore capacità fiscale, ma le sostenga nel garantire le funzioni fondamentali che competono a ciascun livello istituzionale.

Per tali motivi, il percorso dovrebbe essere trasparente e condiviso, anche nella definizione dei termini della trattativa tra Stato e singole regioni, essendo una trattativa che concerne fino a 23 materie che toccano la vita quotidiana dei cittadini in tutti gli ambiti.

La proposta di legge cornice presentata dal Ministro Boccia, invece, pur apprezzando l'intento di porre come centrale la questione della determinazione dei LEP nelle materie oggetto di decentramento alle Regioni e la previsione di un meccanismo di perequazione infrastrutturale automatico non risponde esaurientemente a queste preoccupazioni perché, secondo le parti non tiene conto della necessità di definire compiutamente la cornice normativa che fissi i principi inderogabili in tutto il Paese e gli ambiti in cui è esercitabile una maggiore autonomia regionale. La proposta del Ministro condiziona il riconoscimento di autonomia alla sola (per quanto necessaria) determinazione dei LEP, degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni standard, escludendo ogni riferimento alle norme generali che devono porre i confini entro cui l'autonomia può essere esercitata e sancire i principi cui devono conformarsi gli stessi Lep e obiettivi di

---

<sup>7</sup>Cfr. L.A. MAZZAROLLI, *Considerazione a prima vista di diritto costituzionale sulla bozza di legge-quadro consegnata dal Ministro per Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, comma 3, Cost*, cit.28.

<sup>8</sup> Cfr .L.A. MAZZAROLLI, *Considerazione a prima vista di diritto costituzionale sulla bozza di legge-quadro consegnata dal Ministro per Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, comma 3, Cost*, cit..29.

servizio che devono essere assicurati. Per cui, si viene a creare un vuoto preoccupante<sup>9</sup>.

Inoltre, tale legge, attribuisce a un Commissario la definizione dei LEP che, in assenza delle necessarie norme generali, non potranno che essere una fotografia dell'esistente e non il fine cui tendere per realizzare il dettato costituzionale e garantire in modo uniforme i diritti civili e sociali a tutti i cittadini, a prescindere dalla regione di residenza.<sup>10</sup>

I LEP, in particolare, devono costituire diritti soggettivi, prestazioni, servizi che devono essere adeguatamente definiti, finanziati e garantiti dal sistema pubblico. Le scelte politico economiche degli ultimi 20 anni ne hanno rinviato sine die la determinazione, subordinandoli alla disponibilità o meno di risorse, e ciò, in un sistema decentrato come quello realizzato dopo il 2001, oltre a determinare crescenti divari territoriali, ha portato ad una mancata applicazione del dettato costituzionale.

### **3. Riflessioni conclusive.**

La proposta del Ministro Boccia, dunque, che attribuisce a un Commissario ed a una struttura di missione la determinazione non solo dei fabbisogni standard (che devono essere la traduzione finanziaria dei LEP, non la cristallizzazione della spesa storica), ma degli stessi Livelli Essenziali delle Prestazioni, che dovrebbero essere la declinazione dei diritti civili e sociali fondamentali da garantire a tutti, non è per le parti sindacali, soprattutto, in alcun modo condivisibile.

In più, la legge, non identifica la modalità di reperimento delle risorse aggiuntive necessarie a garantire l'efficacia del meccanismo di perequazione automatica individuato. Se il processo sarà a risorse date, questa disposizione porterà ad un livellamento verso il basso dei servizi pubblici, invece che – come dovrebbe essere – mirare a ridurre le disuguaglianze, con investimenti mirati che innalzano le prestazioni pubbliche nei territori in difficoltà, e ad assicurare le risorse per garantire a tutti i cittadini le "nuove" prestazioni individuate come essenziali<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Come ad esempio la norma generale in materia di tutela dell'ambiente (principi su ciclo rifiuti che vale in ogni regione – o si rischia che un prodotto cessa di essere rifiuto in Emilia, ma non in Toscana) o sulla non autosufficienza (modalità di riconoscimento del diritto all'assistenza e relativi LEP che rendano esigibile il diritto).

<sup>10</sup> Ad Esempio: l'asilo non è riconosciuto come LEP dalla norma generale, ma come obiettivo di servizio per cui può non essere garantito dal sistema pubblico o tendere all'obiettivo del 33% dei bambini e non al 100%.

<sup>11</sup> Ad esempio: se oggi una prestazione, identificata come essenziale per rendere esigibile un diritto, che deve essere garantita a tutti (100%) è, invece, garantita al 30% in Liguria e al 100% in

Fino ad oggi i LEP sono stati individuati “nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente”, con un meccanismo che contraddice il principio costituzionale, ribadito dalla stessa Corte nella sentenza 275 del 2016 per cui “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. I LEP devono essere a garanzia dei diritti civili e sociali incompressibili individuati dalla Costituzione: lavoro, istruzione, salute, assistenza ed altri.

La scelta di affidare ad un Dirigente del MEF la loro determinazione sembra tradire, forse, la scelta di continuare con l’approccio da fotografia della realtà e partire dalle risorse disponibili invece che dai diritti che devono essere garantiti<sup>12</sup>. In conclusione, pur prevedendo un coinvolgimento del Parlamento, continua a mancare una maggiore trasparenza e condivisione pubblica dei termini delle trattative che sono in corso anche in queste settimane e che possono concernere fino a 23 materie che toccano ambiti fondamentali per la vita dei cittadini.

---

Lombardia, senza risorse aggiuntive con questo meccanismo si tenderà a garantirla in entrambe le regioni al 65% dei cittadini. L’obiettivo invece dovrebbe essere portare la Liguria al 100%

<sup>12</sup> Per quanto concerne poi il profilo finanziario, il Ministro ha rilevato la necessità di una attuazione complessiva dell’impianto normativo delineato dall’art. 119 Cost., dalla legge n.42/2009 e dal d.lgs. 68/2011 nonché di una definizione dei LEP. Riguardo questi ultimi, è stato dallo stesso sottolineato, un’urgente loro definizione che coincida con l’attuazione del regionalismo differenziato, ove solo in via meramente transitoria possono essere utilizzati i c.d. “fabbisogni standard”, senza che questi assumano qualsivoglia carattere definitivo o comunque prolungato. A corollario di quanto espresso dal Ministro in sede di audizione, si osserva, in via conclusiva, come l’ultimo tassello dell’iter per l’attuazione del regionalismo differenziato ha visto come protagonista la Nota di aggiornamento al DEF 2020 – 2022, adottata dal Governo in data 30 settembre 2019, che prevede quale collegato il “DDL recante interventi per favorire l’autonomia differenziata ai sensi dell’articolo 116 comma 3 della costituzione attraverso l’eliminazione delle disuguaglianze economiche e sociali nonché l’implementazione delle forme di raccordo tra amministrazioni centrali e regioni, anche al fine della riduzione del contenzioso costituzionale”.