

Intese preliminari sull'autonomia differenziata: il conto alle quattro regioni

di Ivo Rossi e Alberto Zanardi

Le intese preliminari tra governo e Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto sull'autonomia differenziata sono all'esame del Parlamento. Sollevano importanti questioni generali. Sotto i profili di finanza pubblica sembrano destinate a generare nuove spese.

Intese preliminari all'esame del parlamento

Le intese preliminari tra il governo e le Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto sull'autonomia differenziata sono arrivate all'esame del Parlamento ([qui](#)). Si tratta di un passaggio propedeutico al voto delle assemblee regionali, cui seguiranno la sottoscrizione delle intese definitive e, poi, l'approvazione definitiva delle Camere a maggioranza assoluta dei componenti. Le intese preliminari riguardano l'attribuzione di una maggiore autonomia in una serie di funzioni nelle materie della protezione civile, delle professioni, della previdenza complementare e integrativa e, soprattutto, della tutela della salute (che abbiamo già discusso [qui](#)). I testi trasmessi al Parlamento sollevano alcune questioni importanti, tanto in termini generali quanto, più in particolare, riguardo ai profili di finanza pubblica.

Le questioni generali

Il primo elemento che colpisce è l'identità pressoché assoluta dei testi di intesa preliminare con le quattro regioni richiedenti. Riguardano le stesse funzioni pubbliche e sono espresse con formulazioni sovrapponibili. Questa uniformità appare difficilmente conciliabile con la logica stessa dell'autonomia differenziata, che dovrebbe rispondere alle specifiche caratteristiche sociali ed economiche dei singoli territori, come del resto ha sottolineato la Corte costituzionale nella sentenza 192/2024. Le istruttorie allegate agli schemi (più di 80 pagine!) non offrono evidenze di specificità territoriali, né argomenti a supporto dei vantaggi che ne deriverebbero, tali da giustificare la differenziazione richiesta.

La domanda è allora inevitabile: se le medesime funzioni sono ritenute conferibili a più regioni nelle stesse identiche forme, perché non riconoscerle a tutte le regioni a statuto ordinario, in una prospettiva di "regionalismo simmetrico"? L'autonomia differenziata rischia altrimenti di diventare non uno strumento di adattamento istituzionale alle specificità territoriali, ma una via privilegiata di accesso a competenze che potrebbero essere più efficientemente attribuite su base generale. E in queste condizioni, il contenzioso costituzionale è dietro l'angolo.

Un secondo profilo critico riguarda la genericità con cui molte delle richieste sono formulate. L'indeterminatezza è particolarmente marcata in materia sanitaria, dove si chiede maggiore flessibilità nella gestione delle risorse finanziarie: dalla determinazione delle tariffe di remunerazione delle prestazioni erogate da fornitori pubblici o privati, all'autonomia nella destinazione delle risorse per l'assunzione di personale, fino all'istituzione e gestione di fondi sanitari regionali integrativi del Servizio sanitario nazionale. La vaghezza di simili formulazioni rende ardua qualsiasi valutazione ex ante degli

effetti concreti dell'autonomia richiesta e limita le possibilità di valutazione da parte del Parlamento e di controllo sull'attuazione.

Va inoltre segnalato che alcune delle funzioni richieste sarebbero già oggi esercitabili dalle regioni, in tutto o in parte entro i limiti fissati dalla normativa vigente, o potrebbero essere loro attribuite, qualora di natura esclusivamente amministrativa, attraverso gli ordinari strumenti del decentramento ai sensi dell'art. 118 della Costituzione. La strada politicamente e istituzionalmente complessa, dell'intesa secondo l'autonomia differenziata (art. 116, terzo comma della Costituzione), non sembrerebbe dunque necessaria in questi casi.

Infine, va chiarito che tutte le richieste previste nelle intese si configurano non come trasferimenti di funzioni attualmente esercitate dallo stato — cioè “funzioni regionali sostitutive” — bensì come riconoscimento di maggiori spazi di autonomia normativa o amministrativa rispetto al quadro regolatorio vigente. Si tratta, in altri termini, di “funzioni regionali aggiuntive/integrative”. La distinzione non è meramente tecnica: ha implicazioni decisive sul piano finanziario.

I nodi finanziari

L'esercizio effettivo degli spazi aggiuntivi di autonomia da parte delle quattro regioni è destinato con ogni probabilità a generare nuove spese. Si pensi alla possibilità di fissare livelli più elevati delle tariffe di remunerazione delle prestazioni sanitarie, di ampliare le politiche di reclutamento e incentivazione del personale o di rafforzare strumenti regionali integrativi di finanziamento dei servizi. Chi finanzierà queste maggiori spese e con quali risorse?

Le clausole finanziarie delle intese appaiono ambigue e contraddittorie su questi punti. Da un lato, coerentemente con la natura “aggiuntiva” delle funzioni richieste, stabiliscono che il loro finanziamento rimane interamente a carico dei bilanci regionali, senza pertanto alcuna compartecipazione regionale su tributi erariali, come prefigurato dalla legge Calderoli sull'autonomia differenziata, e tanto meno senza alcun trattenimento di quote di tributi statali, oggetto di discussioni decennali. Dall'altro, aggiungono che questo si realizzi — secondo formule ormai ricorrenti nei testi normativi — “nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente” e comunque senza determinare “nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

Ma allora ci si può domandare: come è possibile che le regioni chiedano, ad esempio, maggiore autonomia nella determinazione delle tariffe di rimborso ai fornitori sanitari o nella determinazione del trattamento economico del personale, e che tutto ciò debba realizzarsi senza spesa pubblica aggiuntiva, all'interno del perimetro delle risorse già disponibili? La torsione logica appare evidente.

A sciogliere questi dubbi avrebbe dovuto contribuire la Relazione tecnica che, secondo la legge Calderoli (art. 2 c. 3), dovrebbe corredare gli schemi di intesa preliminare. Si tratta della Relazione tecnica, bollinata dalla Ragioneria generale dello stato, che dovrebbe valutare i possibili effetti finanziari delle intese. Tale relazione, fondamentale sotto il profilo della trasparenza e dell'informazione della decisione parlamentare, non compare tuttavia nella documentazione allegata alle intese preliminari.

In realtà, l'affermazione un po' apodittica, riportata nelle clausole finanziarie, dell'assenza di effetti finanziari (per la regione richiedente, ma anche per le regioni "terze", nonché per lo stato) connessi alle funzioni oggetto delle intese, meriterebbe un approfondimento adeguato. Ad esempio, per le regioni "terze", è plausibile che interventi unilaterali da parte dei singoli sistemi sanitari regionali in ambiti quali le tariffe sanitarie o il trattamento economico del personale sanitario possano attivare effetti di concorrenza "costosa" tra sistemi sanitari regionali, inducendo comportamenti imitativi che si diffonderebbero a partire dalle regioni richiedenti. Anche per lo stato non si possono escludere ricadute finanziarie. Se, ad esempio, le maggiori competenze richieste in materia di promozione e istituzione di forme previdenziali complementari e di fondi sanitari integrativi determinassero effettivamente una più ampia diffusione di questi strumenti, ne deriverebbe un impatto negativo diretto sulle entrate statali, considerato che i contributi destinati a tali forme godono di rilevanti agevolazioni fiscali. Si tratta certamente di effetti finanziari difficilmente quantificabili con esattezza, ma che dovrebbero essere quantomeno richiamati e valutati sulla base di diversi possibili scenari.

Infine, il fatto che dai maggiori spazi di autonomia richiesti possano derivare maggiori spese, ancorché finanziate con risorse regionali, pone il problema di valutare la loro coerenza con il sistema delle regole fiscali europee. Nella nuova *governance* europea, l'obiettivo di finanza pubblica è definito in termini di dinamica di medio periodo della spesa primaria netta, calcolato al netto delle "misure discrezionali sulle entrate". Ne consegue che il ricorso al finanziamento regionale delle eventuali maggiori spese derivanti dall'esercizio delle nuove competenze dovrebbe essere meglio qualificato. Quelle spese dovrebbero infatti essere coperte mediante, appunto, misure discrezionali sulle entrate proprie — vale a dire aumenti delle aliquote dei tributi regionali — e non attraverso incrementi di gettito riconducibili al favorevole andamento dell'economia, che, nella prospettiva europea, dovrebbero concorrere alla riduzione del debito pubblico. Una distinzione tutt'altro che marginale, che apre ulteriori interrogativi sulla reale praticabilità delle intese nei termini in cui sono state formulate.