

Introduzione

L'autonomia differenziata rappresenta un tema di crescente importanza nel contesto del diritto regionale e delle politiche pubbliche in Italia. La possibilità per le Regioni di ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, previste dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione italiana, ha suscitato un vivace dibattito politico e accademico. Questo istituto mira a promuovere una maggiore efficienza e aderenza alle specifiche esigenze territoriali, consentendo alle Regioni di esercitare competenze in misura più ampia in settori chiave come l'istruzione, l'ambiente e la sanità.

L'importanza di questa tematica risiede nella sua capacità di influenzare significativamente l'organizzazione e l'erogazione dei servizi pubblici, con implicazioni dirette sulla qualità della vita dei cittadini. In particolare, l'applicazione dell'autonomia differenziata in ambito sanitario solleva interrogativi cruciali riguardanti l'equità nell'accesso ai servizi sanitari, la sostenibilità finanziaria dei sistemi regionali e la capacità di rispondere efficacemente alle esigenze sanitarie locali.

Questa tesi si propone in primo luogo di analizzare in profondità il concetto di autonomia differenziata, con un focus particolare sulle sue applicazioni e implicazioni nel settore sanitario. L'obiettivo principale è comprendere come le Regioni italiane possono sfruttare questo strumento per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi sanitari, garantendo al contempo il rispetto dei principi di equità e universalità che caratterizzano il Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Attraverso un'analisi critica delle normative vigenti, dei progetti di legge e dei casi di studio relativi all'autonomia differenziata, questa ricerca intende inoltre offrire una panoramica esaustiva delle opportunità e delle sfide connesse a questa riforma. In particolare, verranno esaminati i modelli di gestione sanitaria adottati da alcune Regioni che hanno già avviato

processi di autonomia differenziata, valutandone l'impatto sui livelli essenziali di assistenza (LEA) e sulla distribuzione delle risorse finanziarie.

La metodologia adottata prevede un approccio giuridico e costituzionale, al fine di fornire una visione integrata delle dinamiche in atto. La tesi è strutturata come segue: il primo capitolo fornirà un quadro teorico sull'autonomia differenziata, analizzandone le premesse storiche e dottrinali; il secondo capitolo si concentrerà sulle basi costituzionali e legislative; il terzo capitolo si focalizzerà sulla definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e la loro conseguente tutela; il quarto invece illustrerà le criticità derivate nel settore sanitario, con un focus sulle implicazioni per la governance e la sostenibilità finanziaria dei sistemi sanitari regionali; infine il quinto e ultimo capitolo scrutinerà, alla luce della sua recente approvazione al Senato, il testo emendato del d.d.l. Calderoli, con particolare attenzione agli articoli più pesantemente modificati.

Con questa struttura, la tesi intende offrire un contributo al dibattito sull'autonomia differenziata, evidenziando le potenzialità e le criticità di una riforma che potrebbe ridefinire profondamente l'assetto del sistema sanitario italiano.

I Inquadramento storico e concettuale del regionalismo differenziato

Il regionalismo differenziato in Italia trova le sue radici nell'evoluzione storica e normativa del decentramento amministrativo e politico del paese. Questo concetto si basa sull'articolo 116, terzo comma, della Costituzione italiana, introdotto con la riforma del Titolo V nel 2001, che consente alle Regioni di ottenere forme particolari di autonomia in determinate materie, a patto che vi sia un'intesa con lo Stato. Il regionalismo differenziato emerge come risposta alle esigenze di maggiore autonomia

esprese da alcune Regioni italiane, in particolare quelle del Nord, che rivendicano una gestione più autonoma delle risorse e delle politiche locali¹.

Storicamente, l'Italia ha attraversato un lungo processo di centralizzazione e successivo decentramento. Durante il periodo post-unitario, il modello centralista ha prevalso, con il Governo centrale che deteneva gran parte delle competenze amministrative e legislative. Tuttavia, a partire dagli anni '70, si è assistito a un progressivo spostamento verso il decentramento, iniziando dalla legge n. 281/1970, accompagnata dai decreti di trasferimento delle funzioni amministrative: essa contempla la funzione di indirizzo e coordinamento², e permise alle Regioni di esercitarla sia in via amministrativa, sia in via legislativa, ordinando il trasferimento delle funzioni entro un anno dall'entrata in vigore della legge stessa.³

Il percorso di decentramento è quindi culminato con la riforma costituzionale del 2001. Questa riforma ha rappresentato un punto di svolta, introducendo il principio del federalismo fiscale e riconoscendo alle Regioni un ruolo più significativo nella gestione delle materie di interesse locale.

Concettualmente, il regionalismo differenziato si pone come strumento per rispondere alle specifiche esigenze territoriali, promuovendo una maggiore efficienza e responsabilità nella gestione delle risorse pubbliche. Le Regioni che richiedono maggiore autonomia sostengono che una gestione locale più diretta può migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini, grazie ad una maggiore aderenza alle peculiarità e ai bisogni locali. D'altra parte, questo approccio solleva questioni di equità e solidarietà tra le diverse aree del paese, con il rischio di ampliare le disuguaglianze territoriali e compromettere l'unità nazionale.

¹ Cfr. Paolo Caretti, *Il regionalismo differenziato: profili costituzionali e giuridici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, pp 115-130.

² Cfr. D'Arena Antonio, *Diritto Regionale*, IV Ed., Giappichelli, Torino, 2019, p 62.

³ Art 17, comma 1, l.n. 281/1970: "Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, i decreti legislativi necessari per il passaggio delle funzioni e del personale statali alle Regioni, nonché per l'individuazione dei beni da trasferire."

Il dibattito sul regionalismo differenziato si colloca dunque in un contesto storico di continua evoluzione del rapporto tra lo Stato centrale e le autonomie locali. Analizzare questo fenomeno richiede una comprensione approfondita delle dinamiche politiche, economiche e sociali che hanno caratterizzato il percorso di decentramento.

II Il dibattito sul regionalismo differenziato in Italia

Il dibattito sul regionalismo differenziato in Italia rappresenta uno dei temi più complessi e controversi dell'attuale panorama politico e istituzionale. Radicato nell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione italiana, il concetto di regionalismo differenziato consente alle Regioni di richiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in numerosi ambiti, tra cui l'istruzione, la sanità, l'ambiente e la tutela dei beni culturali. Questo istituto costituzionale, sebbene esistente sin dalla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, è divenuto un punto focale del dibattito politico solo negli ultimi anni, in particolare a seguito delle richieste avanzate da Regioni come Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna⁴.

Il regionalismo differenziato promette di adattare meglio le politiche pubbliche alle specifiche esigenze locali, migliorando così l'efficienza amministrativa e la qualità dei servizi offerti ai cittadini. Tuttavia, esso solleva anche importanti questioni di equità e coesione territoriale. Gli oppositori del regionalismo differenziato temono che possa accentuare le disuguaglianze tra le Regioni più ricche e quelle più povere, compromettendo l'unitarietà e la solidarietà del sistema nazionale. La distribuzione delle risorse finanziarie e l'accesso equo ai servizi pubblici sono al centro di questo dibattito, rendendo la questione non solo un tema giuridico, ma anche politico ed economico.

Il contesto storico e politico in cui si inserisce il regionalismo differenziato è essenziale per comprendere le dinamiche attuali. Le tensioni tra le diverse aree del paese,

⁴ In merito alle iniziative, le richieste, e i significativi Referendum del 2017 per tali Regioni, v. Michele L. Mastroiello, *Le consultazioni referendarie del 2017: Lombardia e Veneto per una maggiore autonomia*, in Osservatorio sulle autonomie locali, 2018, pp 22-35.

storicamente caratterizzate da disparità economiche e sociali, si riflettono nelle discussioni odierne sulla possibilità di concedere maggiore autonomia a specifiche Regioni. Questo dibattito coinvolge vari attori, tra cui governi regionali, istituzioni nazionali, esperti di diritto costituzionale, economisti e rappresentanti della società civile, ciascuno con prospettive e interessi diversi.

Inoltre, l'esperienza comparata con altri paesi che adottano modelli di federalismo asimmetrico offre spunti utili per il dibattito italiano. Paesi come la Spagna e il Canada hanno sviluppato forme di autonomia regionale che potrebbero servire da riferimento, pur considerando le peculiarità del contesto italiano⁵. Questo elaborato allora, si propone di fornire un quadro delle principali questioni e delle posizioni in gioco nel dibattito sul regionalismo differenziato in Italia. L'analisi delle richieste di autonomia delle Regioni, delle risposte istituzionali e delle implicazioni socioeconomiche di tale riforma sarà centrale per comprendere appieno le potenzialità ma soprattutto le sfide dell'applicazione del regionalismo differenziato nel nostro paese.

⁵ Cfr. Francesco Vassallo, *Autonomia differenziata e negoziazioni tra Stato e Regioni*, in *Quaderni Costituzionali*, 2022, pp. 150-170.

Capitolo I: L'evoluzione del regionalismo in Italia

1.1 Le riforme regionali del 1970 e la Riforma del Titolo V del 2001

Gli anni '70 e '80 rappresentarono un decennio di profondi cambiamenti per il regionalismo italiano. Dopo un lungo dibattito costituzionale, ebbero luogo le prime riforme legislative che sancirono la nascita delle regioni e avviarono il processo di decentramento. Questo periodo segnò l'inizio di un percorso di trasformazione che avrebbe ridefinito la distribuzione dei poteri tra Stato centrale e periferie, con importanti conseguenze per l'assetto istituzionale e politico del Paese.

Un punto di svolta fondamentale fu la legge n. 281 del 1970, che ha introdotto un sistema di trasferimento di competenze e risorse dallo Stato centrale alle nuove quindici Regioni ordinarie: la legge ha definito le modalità attraverso le quali le Regioni potevano iniziare a esercitare le loro nuove competenze, comprese le responsabilità in ambito legislativo, amministrativo e soprattutto finanziario. Queste regioni, dotate di propri organi di governo e di poteri legislativi e amministrativi in diverse materie, rappresentavano un passo importante verso il riconoscimento dell'autonomia locale, contribuendo a ridurre il centralismo statale.

A questa prima legge, seguirono i D.P.R. del 14 e 15 gennaio 1972, numerati dal n.1 al n.18, attraverso i quali erano assegnate le specifiche materie di competenza, rispettivamente, ed in ordine progressivo: urbanistica, concessione di prestiti e mutui, agricoltura, sanità pubblica, istruzione, lavoro e previdenza.⁶ Viene sicuramente in

⁶ Negli anni '70, l'Italia stava attraversando un periodo di riforme istituzionali e di maggiore attenzione alle esigenze locali. Le Regioni a statuto speciale avevano già ricevuto un riconoscimento costituzionale, ma la legge del 1972 ha segnato un momento cruciale nell'attribuzione di competenze specifiche. Il D.P.R. n. 11 ha previsto il trasferimento di funzioni e risorse dallo Stato centrale alle Regioni, consentendo loro di gestire direttamente le politiche agricole e di sviluppo rurale. Questo trasferimento non solo ha aumentato l'autonomia delle Regioni, ma ha anche riconosciuto la diversità delle loro esigenze economiche e sociali. Cfr. Giancarlo Rolla, *L'evoluzione dello stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, 2018, pp 8-9.

rilievo per questa trattazione il D.P.R. n.4 con il quale le Regioni a statuto ordinario ottengono il trasferimento delle competenze relative all'assistenza sanitaria e ospedaliera, che fino a quel momento erano gestite dagli organi centrali e periferici dello Stato. Le funzioni trasferite includono la prevenzione delle malattie, l'assistenza psichiatrica e la tutela della salute nei luoghi di lavoro. Inoltre, il decreto stabilisce che le Regioni riceveranno il personale e gli uffici necessari per gestire efficacemente queste nuove responsabilità. Le prime regioni a beneficiare di questo status speciale furono il Trentino-Alto Adige, la Valle d'Aosta e il Friuli-Venezia Giulia, a cui si aggiunsero successivamente la Sicilia, la Sardegna e la Basilicata⁷.

Le riforme degli anni '70 posero le basi per il sistema regionale italiano, aprendo la strada a un nuovo assetto istituzionale che avrebbe ridefinito la distribuzione dei poteri tra Stato centrale e periferie. Tuttavia, questo processo non fu privo di ostacoli e resistenze, dovuti in parte alla complessità del quadro istituzionale e in parte alle diverse visioni politiche sul ruolo e sulle funzioni delle regioni.

Il suddetto decennio fu caratterizzato dalle prime esperienze di governo regionale. Le nuove giunte regionali, composte da esponenti di partiti politici e movimenti sociali, si trovarono ad affrontare sfide complesse, tra cui l'attuazione delle riforme legislative, l'organizzazione dei servizi pubblici e la gestione del territorio. In questo periodo emersero diverse visioni del regionalismo: da un lato, un regionalismo "autonomista", che puntava a un maggiore decentramento dei poteri e a un'ampia autonomia delle regioni; dall'altro, un regionalismo "cooperativo", che favoriva la collaborazione tra Stato centrale e regioni per il raggiungimento di obiettivi comuni⁸.

Nonostante le difficoltà e le contraddizioni, gli anni '70 rappresentarono un periodo di grande fermento e di sperimentazione per il regionalismo italiano. Le nuove regioni

⁷ In questo senso, Gianfranco Sabattini, *La legislazione regionale in Italia: un percorso storico*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, 2004, pp 90 ss.

⁸ Luigi Ferrara, *Regionalismo e autonomie: prospettive storiche e politiche*, in *Quaderni di Scienze Politiche*, 2011, pp 116 ss.

iniziarono a svolgere un ruolo importante nella vita del Paese, contribuendo alla modernizzazione della società e al rafforzamento della democrazia locale.

Gli anni '80 furono un decennio di transizione per il regionalismo italiano. Le prime esperienze di governo regionale evidenziarono alcune criticità, come la carenza di risorse finanziarie, la disomogeneità tra le diverse regioni e la difficoltà di coordinare le politiche sociali ed economiche tra i diversi livelli di governo⁹. In questo contesto, si aprirono nuovi dibattiti sul futuro del regionalismo. Alcune voci proposero un rafforzamento del ruolo delle regioni, mentre altre, al contrario, sostennero la necessità di un maggiore coordinamento con lo Stato centrale.

La sfida principale degli anni '80 fu quella di consolidare il sistema regionale e di renderlo più efficiente ed efficace. Si avviarono diverse riforme per rafforzare le autonomie regionali e per migliorare il coordinamento con lo Stato, tra cui la l.22 dicembre 1980, n. 932, che ha introdotto integrazioni e modifiche alla legislazione riguardante le provvidenze a favore dei perseguitati politici antifascisti e razziali; la l.7 agosto 1982, n. 516, la quale ha previsto norme per il finanziamento degli interventi nel settore dell'istruzione e della formazione professionale; la l.23 dicembre 1986, n. 944 per la programmazione degli interventi regionali, contribuendo a rafforzare il ruolo delle regioni nella gestione delle risorse; la l.28 dicembre 1989, n. 441 che ha posto misure per il sostegno delle piccole e medie imprese, riconoscendo l'importanza delle autonomie regionali nel promuovere lo sviluppo economico locale; ed infine la l.15 maggio 1989, n. 181 per la promozione dell'occupazione e per il sostegno delle politiche attive del lavoro a livello regionale.

Il regionalismo italiano ha attraversato una fase di approfondimento poi negli anni '90 e nei primi anni 2000, con una significativa espansione delle autonomie. Questo processo ha portato a profondi cambiamenti nell'assetto istituzionale e nelle dinamiche del potere tra lo Stato centrale e le realtà regionali. Grazie a questa fase, abbiamo quello

⁹ Giancarlo Rolla, *"L'evoluzione dello Stato regionale italiano"*, in *L'evoluzione dello stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, 2018, p.21.