

Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine

di Roberto Bin

1. *Premessa*

L'intento di questo scritto è di esplorare alcuni nodi dell'attuazione della c.d. autonomia differenziata che pregiudicano i tentativi sinora sperimentati di dare attuazione all'art. 116.3 Cost. Nodi che ora sono riemersi in tutta la loro evidenza per opera della sent. 192/2024, con cui la Corte costituzionale ha di recente affrontato la questione di legittimità costituzionale della c.d. *legge Calderoli*, varata dal Parlamento al dichiarato fine di spianare la strada che all'attuazione dell'art. 116.3. Ma non è di questa legge, per altro davvero povera di contenuti e di qualsiasi pregio normativo, che intendo occuparmi; l'attenzione sarà concentrata su due aspetti cruciali della c.d. *autonomia differenziata*: l'equivoco del trasferimento delle funzioni amministrative come centro essenziale dell'attuazione dell'art. 116.3 e l'equivoco dei LEP.

2. *La chiarezza dell'art. 116.3 e la prospettiva che apre*

La semplice lettura dell'art. 116 della Costituzione avrebbe dovuto aprire gli occhi. Dopo aver individuato, nei commi precedenti dello stesso articolo, le Regioni che sono dotate «di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale»; e prima di illustrare, a partire dall'art. 117 Cost., quali poteri e quali prerogative caratterizzino l'autonomia delle regioni ordinarie: il terzo comma dell'art. 116 si limita a socchiudere una strada – cioè un procedimento legislativo molto particolare – attraverso la quale è reso possibile che a singole regioni ordinarie che lo vogliano siano attribuite «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in materie che, per altro, rientrano di già nella sfera delle competenze legislative regionali “concorrenti”, con qualche limitata estensione a specifiche “materie” assegnate in via esclusiva allo Stato. Che la Costituzione abbia usato le stesse parole impiegate per definire la deroga alla disciplina “ordinaria” consentita per le regioni speciali avrebbe dovuto suggerire all'interprete in quale direzione muoversi per delineare lo sviluppo inedito consentito alle regioni ordinarie interessate alla “differenziazione”. Ed invece la strada che poi si è imposta di fatto per inquadrare le modalità di attuazione dell'articolo 116.3 ha deviato l'attenzione in tutt'altra direzione.

È stato l'iperattivismo del Presidente della Regione Veneto - seguito, quasi per riflesso condizionato, dai presidenti delle altre regioni del nord-est - a deformare questo interessante spiraglio che la riforma costituzionale del 2001 aveva lasciato socchiuso: lo ha calibrato sul vecchio modello dei decreti di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni, facendone però, non una riedizione dei trasferimenti generalizzati, come era avvenuto più volte a partire dal 1972, ma un trasferimento riservato ad una singola regione per volta. In questo modo però quello spiraglio, che la riforma costituzionale aveva lasciato socchiuso quasi a rievocare l'ipotesi del «regionalismo differenziato» che la Spagna aveva accolto con la

Costituzione del 1978 (e che andava molto di moda nella dottrina di fine millennio), perdeva qualsiasi significato davvero innovativo; mentre per contro la matassa si ingarbugliava irrimediabilmente.

Come in molti avevamo suggerito, l'innovazione avrebbe dovuto essere ispirata ad una visione "politica" del regionalismo differenziato, capace di liberare le regioni dal peso schiacciante della gestione amministrativa e burocratica e di riportarle a quella funzione innovativa, forse anche sperimentale, che agli esordi aveva illuminato l'esperienza delle regioni ordinarie: nei primi anni '70, quando alcune regioni si erano poste alla guida del rinnovamento del paese, usando le proprie leggi per sperimentare innovazioni nell'amministrazione e coraggiose riforme nelle politiche di settore, alle quali si è ispirato talvolta lo stesso legislatore nazionale. La ritrosia del Governo e l'occhiuta gelosia delle burocrazie ministeriali hanno presto spento le pulsioni delle regioni più attive e riportato le loro amministrazioni sotto un vigilante controllo dei ministeri: ma questo evidente e tante volte censurato centralismo non era privo di giustificazione, di fronte alle scarse garanzie che l'amministrazione di molte regioni era in grado di fornire e, al contempo, all'esigenza – elevata persino a principio costituzionale¹ – di trattare tutte le regioni allo stesso modo, così legando le regioni più dinamiche al carro frenato delle regioni più problematiche. Ecco da che cosa nasce il principio di differenziazione: dal bisogno di consentire alle regioni che si considerano in grado di farlo di promuovere, in settori di loro particolare interesse, le innovazioni normative e gestionali di cui sentono l'urgenza.

Invece nell'attuazione immaginata e proposta dalle regioni del nord-est, e poi accolta dalla *legge Calderoli*, la dimensione burocratica ha riassorbito le prospettive della differenziazione e lo spirito innovatore si è del tutto perso. Pensare che si possa rilanciare l'autonomia regionale ottenendo il trasferimento selettivo di un certo numero di funzioni amministrative (le 23 "materie" di Zaia, per esempio) significa ignorare quali siano i veri problemi dell'autonomia regionale e ridurli ad una banale questione di soldi e di uffici da gestire (o, al più, di vincoli amministrativi di cui liberarsi, come se dietro ad essi non ci fossero interessi relevantissimi di cui è indispensabile preservare la cura).

La semplice rivendicazione di funzioni amministrative – e, conseguentemente, di maggiori risorse finanziarie – ignora che altrove sta il problema delle regioni: che affonda nella scarsa possibilità di innovare e di sviluppare politiche pubbliche capaci di guardare oltre agli schemi tipici della visione puramente burocratica, asfissiate da limiti reali o immaginari di competenza e dall'ovvia scarsità delle risorse finanziarie. Il più delle volte la risposta burocratica distoglie dai nodi che la stessa burocrazia ha stretto attorno a sé, supinamente accettando i rilievi ministeriali. Prima ancora, quello che imbriglia davvero le regioni è la fitta trama di limiti imposti dal pesante apparato legislativo dello Stato che ha moltiplicato le possibilità delle strutture dell'amministrazione centrale di frenare e condizionare l'iniziativa regionale.

¹ Il principio sembra condiviso dalla stessa Corte costituzionale quando, nella sent. 192/2024 (punto 8.1 del *diritto*), accenna alla violazione della «*par condicio* fra regioni» e al «principio di pari trattamento fra regioni [che] compone la loro posizione costituzionale, rivendicabile contro le leggi statali che lo violino»: solo nei limiti segnati dall'art. 116.3 Cost. sarebbero legittime le deroghe a tale principio.

Lo aveva già intuito il *d.d.l. Lanzillotta «per l'attribuzione dell'autonomia ampliata»* (approvato dal Consiglio dei ministri nel lontano dicembre 2007), il quale prevedeva che la legge che riconosce la autonomia «ampliata» di una regione indichi anche «le norme contrastanti con l'intesa che cessano di essere applicabili, nei confronti della regione interessata». È esattamente questo il punto: è improbabile che l'«autonomia ampliata» trovi un ostacolo insuperabile in questa o quella funzione amministrativa trattenuta dallo Stato, che a sua volta inevitabilmente deriva dai vincoli legislativi che la regione subisce e che sono sparsi nella legislazione dello Stato; vincoli paralizzanti che sono attentamente vigilati dalle burocrazie ministeriali che da essi traggono vigore. Per conoscere quali siano questi limiti non serve la consueta rilevazione da parte degli uffici regionali delle funzioni ancora trattenute dallo Stato, secondo lo schema seguito dalle regioni del nord-est. È un approccio dermatologico che si limita all'epidermide burocratica trascurando il sistema normativo che ne è il substrato. Serve piuttosto un'idea politica, un progetto legislativo di riforma che individui nello specifico gli obiettivi e le innovazioni a cui si mira e, di conseguenza, gli ostacoli che si oppongono al loro conseguimento: che forse possono essere finanziari e burocratici, ma certamente sono prevalentemente normativi.

3. *Perseverare in errore*

Invece la *legge Calderoli* segue acriticamente l'impostazione “burocratica” per cui avevano optato i Presidenti delle regioni del nord-est. È una legge inutile, scritta malissimo e per molti versi controproducente se vista nella prospettiva dei fautori del regionalismo differenziato (non vi è dubbio infatti che diverse sue disposizioni sono state introdotte proprio al fine di opporre ostacoli all'attuazione dell'art. 116.3 Cost.). Non mi soffermerò qui su un'analisi critica di una legge che non merita tutta l'attenzione che ha attratto. Le poche considerazioni che seguono guardano alla impostazione di fondo che è stata adottata, ossia alla scelta di fare del trasferimento delle funzioni amministrative il contenuto essenziale della “differenziazione”.

Che proprio questa sia l'impostazione della “differenziazione” che si vuole regolare con la *legge Calderoli* lo rende esplicito l'art. 4, sin dal titolo: «*Il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie...*». Questo articolo introduce la ben nota distinzione tra le funzioni «*concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP*» e le funzioni «*no-LEP*»: ma al di là della robustezza di una distinzione siffatta - che è servita solo a socchiudere uno spiraglio alla richiesta di trasferire subito “qualcosa”, che però resta tutto da definire² - è chiaro che l'impianto teorico di questo assetto non si discosta affatto dal modello tralaticio di trasferimento delle funzioni amministrative. Ne è una riprova anche l'art. 6 della legge: proseguendo

² ...e che la Corte costituzionale si premura a contornare di garanzie, sottolineando molto opportunamente che «nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come “no-LEP”, i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia “no-LEP” e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard)» (sent. 192/2024, punto 15 del *diritto*).

nella tradizione dei precedenti trasferimenti, in esso si precisa che «*le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*».

Sono espressioni che conosciamo bene, perché sono le formule ormai tipiche usate dai decreti di trasferimento delle funzioni amministrative: ne abbiamo visto l'ultima edizione nella c.d. "legge Bassanini" e nel decreto legislativo 112/1998, che – come si è soliti ripetere – anticipavano la riforma costituzionale del Titolo V. Solo che nel frattempo questa riforma è entrata in vigore e la continuità tra i vecchi decreti di trasferimento e la concessione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in attuazione del "nuovo" art. 116.3 sembra davvero insostenibile. Infatti, come la Corte costituzionale ha detto con grande chiarezza, ora bisogna fare i conti con il principio di sussidiarietà.

4. *Le implicazioni del principio di sussidiarietà*

La sent. 192/2024 della Corte costituzionale ha riaffermato il ruolo centrale che il principio di sussidiarietà svolge nel sistema regionale italiano (punto 4.1. del *diritto*). Il funzionamento dell'«ascensore della sussidiarietà» - la metafora che spiega come le funzioni amministrative si distribuiscono sui diversi livelli di governo - sconta però una premessa generale: che a livello statale possono essere trattenute solo le funzioni che richiedono un esercizio unitario; altrimenti esse vanno spostate nella cabina dell'ascensore, pronta a muovere verso il basso, alla ricerca del livello ottimale di esercizio. «Ai fini dell'attribuzione della funzione - spiega la Corte costituzionale³ - contano le sue caratteristiche e il contesto in cui la stessa si svolge»; e sottolinea l'esigenza che «il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà».

Questo è il nodo che la legge 46/2024 aggira: come è possibile che l'«esercizio unitario» sia irrinunciabile solo per la maggior parte delle regioni, ma non per quella (o quelle) che entrano nello schema della autonomia differenziata? Solo per questa si verrebbe a creare un'eccezione alla regola che fa trattenere al centro tutte e solo le funzioni il cui esercizio deve essere unitario, e quindi non può essere frazionato. È vero che, introducendo il principio di sussidiarietà come criterio di assegnazione delle funzioni amministrative, l'art. 118.1 Cost. associa ad esso anche i principi di «*differenziazione ed adeguatezza*»: ma è scontato che questi due ultimi principi richiedono di considerare in concreto le capacità amministrative dei "tipi" di ente verso i quali le funzioni in questione dovrebbero transitare ("funzioni", non "materie" sottolinea correttamente la Corte), non certo di privilegiare alcune regioni che si

³ Sent. 192/2024: le citazioni sono contenute, rispettivamente, nei punti 4.1 e 8.4 del *diritto*, in cui si aggiunge che «l'adeguatezza dell'attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo va valutata con riguardo ai criteri di efficacia ed efficienza, di equità e di responsabilità dell'autorità pubblica».

dichiarano interessate al loro esercizio. Del tutto diversa è la “autonomia differenziata” introdotta dall’art. 116.3, che si riferisce appunto a singole regioni: casi unici, non categorie di enti amministrativi, sarebbero destinatari di questa assegnazione, sulla base della loro richiesta di accedere ad un regime privilegiato che andrebbe valutata in concreto e forse in comparazione con le altre regioni. La “differenziazione” dell’art. 118.1 è cosa ben diversa dalla “differenziazione” cui si riferisce l’art. 116.3: anche perché scrivendo quest’ultima disposizione il legislatore non ragionava di certo della titolarità di specifiche funzioni amministrative, come appare evidente se si segue l’interpretazione qui accolta⁴.

È sorprendente che l’art. 6 della legge Calderoli ripeta le parole dell’art. 118.1 senza avvertire la contraddizione che si manifesta palese: se l’attrazione al centro delle funzioni amministrative non è giustificata dall’esigenza di un esercizio unitario, tali funzioni *devono essere trasferite* a tutte le regioni, comuni ecc. Il fatto che per una o per alcune regioni le esigenze di esercizio unitario possano venire meno, è segno evidente che le funzioni di cui si tratta non esigono affatto l’esercizio unitario. Il che significa che gli artt. 4 e 6 della legge Calderoli, così come sono formulati, risultano illegittimi per contrasto con l’art. 118.1 Cost.: smentita l’esigenza dell’esercizio unitario delle funzioni amministrative in questione, nessuna regione (e nessun comune) può vedersi esclusa dall’applicazione del principio di sussidiarietà e relativa devoluzione a loro favore.

5. *I LEP, vero o falso problema?*

Una delle innovazioni più importanti della riforma costituzionale del 2001 è stata l’introduzione dei c.d. *LEP*. La loro determinazione è tra le principali competenze legislative riservate allo Stato dall’art. 117.2 (lettera *m*): «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

L’assegnazione di questa competenza esclusiva allo Stato non sta ad indicare solo uno strumento con cui l’autorità centrale può imporre le sue scelte alle comunità locali, ma anche un preciso obbligo per lo Stato, che delle prestazioni essenziali deve assicurare la copertura finanziaria; e su cui poi grava il compito di garantire la loro effettività, compito rispetto al quale l’art. 120.2 Cost. appresta lo strumento del controllo sostitutivo, indicando la «tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» tra le giustificazioni del suo esercizio dal parte del Governo⁵.

⁴ La Corte costituzionale (sent. 192/2024, punto 4.1 del *diritto*) impiega un’argomentazione un po’ sovrabbondante per spiegare per quale ragione l’art. 116.3 Cost. non possa giustificare un trasferimento alla regione di intere «materie», ma solo di «funzioni amministrative o legislative, oppure tanto le funzioni legislative che quelle amministrative concernenti il medesimo oggetto». Il riferimento insistito a «specifiche e ben determinate funzioni» non deve però ingannare: non sembra essere l’individuazione analitica delle funzioni amministrative da devolvere quello che richiede la Corte (il che ci avvicinerrebbe al modello dei decreti di trasferimento delle funzioni amministrative pre-riforma), bensì che non si proceda attraverso il trasferimento di tutto quello che può essere riferito ad una generica “materia” senza specificarne i contenuti. È la valutazione dell’*adeguatezza* che impone una valutazione specifica delle “funzioni” da devolvere.

⁵ Come sottolinea la sent. 192/2024 (punto 14 del *diritto*), lo scopo dell’art. 117.2, lett. *m*, «era assicurare, se possibile, uno standard di tutela superiore al nucleo minimo del diritto, in collegamento (per quel che riguarda i diritti

Si sa come sia andata l'attuazione di queste previsioni costituzionali nella prassi. A parte il settore sanitario, e certi aspetti dell'assistenza sociale e dell'istruzione (limitatamente al secondo ciclo), dei LEP non v'è traccia⁶: ed anche nel settore sanitario i "livelli essenziali" definiti (ma solo saltuariamente aggiornati) non sono mai stati fatti valere nei confronti degli enti che hanno mancato di assicurarli. Il che significa che il Governo è venuto sistematicamente a violare la prescrittività dei LEP, che hanno operato nell'ordinamento solo come un limite all'autonomia legislativa delle regioni, a cui la Corte costituzionale ha opposto l'obbligo di rispettare singoli congegni burocratici riconosciuti come espressione dei "livelli essenziali"⁷; mentre l'attivazione del controllo sostitutivo si è verificata solo per la spesa sanitaria, attraverso un intervento che ha sempre avuto come obiettivo, non già la garanzia dei livelli di prestazione, ma il suo esatto opposto, ossia la riduzione della spesa necessaria richiesta dalle prestazioni sanitarie⁸. I livelli essenziali sono rimasti senza una determinazione, un sicuro finanziamento pubblico e quindi senza controlli e garanzie. Noi sappiamo, per esempio, quale sia il livello delle prestazioni sanitarie in certi luoghi d'Italia non per i dati comparativi che il Governo raccolga e renda pubblici, ma solo indirettamente desumendoli dal comportamento delle persone interessate: sono i dati sulla "migrazione sanitaria" che ci dicono dove i LEP non sono assicurati, senza che il Governo lo accerti e agisca in surroga.

I LEP sono dunque una vera e propria emergenza costituzionale. Però che l'"autonomia differenziata" debba essere consentita solo previa definizione dei LEP è cosa detta e ripetuta da tanti, ma è priva di un reale fondamento. Solo supponendo che l'attuazione dell'art. 116.3 a favore di qualche regione comporti una restrizione dei finanziamenti garantiti alle altre regioni la definizione dei LEP può apparire come una garanzia dei diritti delle comunità non interessate alla differenziazione: di certo invece la definizione dei LEP dovrebbe interessare direttamente le popolazioni delle regioni che accedono al meccanismo di differenziazione⁹. Ma questo ragionamento è avvilito strettamente a una premessa di cui qui si è cercato di dimostrare l'infondatezza: ossia che la differenziazione si realizzi essenzialmente attraverso un trasferimento (parziale) di funzioni amministrative, operazione che rischierebbe di "lasciare indietro" le altre regioni e, al tempo stesso, esporrebbe le popolazioni della regione "differenziata" a perdere la sicurezza delle prestazioni pubbliche. Caduta la premessa, il condizionamento posto dalla *legge Calderoli* alla sua attuazione - la necessità di una previa definizione dei LEP - svela la sua vera natura di congegno di autodistruzione che mira ad ostacolare l'avvio della differenziazione.

sociali) con l'art. 3, secondo comma, Cost... Che l'orizzonte concettuale dei LEP sia l'eguaglianza e non il nucleo minimo del diritto risulta anche dall'art. 120, secondo comma, Cost., nell'ambito del quale la garanzia dei LEP rientra nella "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica"... i LEP sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento».

⁶ La ricognizione è compiuta dalla sent. 192/2024, punto 9.2 del *diritto*.

⁷ Si possono prendere ad esempio le sentt. 399/2006 (sull'informazione ambientale), 203/2012 e 121/2014 (sulla Scia), 322/09 e 207/12 (sulla certificazione ambientale).

⁸ Si prenda ad es. la sent. 161/2022, in cui si oppone alla Puglia, regione sottoposta a pieno di rientro, il divieto di introdurre prestazioni sanitari non previste dai LEA

⁹ Come sottolinea la sent. 192/2024 in conclusione del punto 14 del *diritto*.

Tuttavia il problema della definizione dei LEP e del loro finanziamento resta un punto centrale per il buon funzionamento del sistema regionale. Si tratta di dare un contorno ai diritti dei cittadini, che devono essere egualmente assicurati in ogni parte della Repubblica. Questo è il punto forte di chi si oppone al regionalismo differenziato, di cui si teme l'effetto negativo per l'eguaglianza dei diritti: ma è un atteggiamento ipocrita in un Paese in cui le differenze di cui godono i cittadini nella realtà sono marcatissime ed il Governo è del tutto assente nel controllare la qualità e la quantità delle prestazioni pubbliche nel territorio, e quindi di fatto non utilizza i poteri che la Costituzione gli assegna per sostituirsi alle amministrazioni inefficienti. La situazione odierna è che nulla garantisce i cittadini in merito ai livelli di prestazione di cui essi godono: e le amministrazioni dello Stato sono totalmente inerti nell'adempimento dei compiti che la Costituzione assegna loro sin dal 2001.

Che la determinazione dei LEP e – soprattutto – il loro finanziamento sia una condizione per l'attuazione dell'autonomia differenziata è dunque del tutto pretestuoso: anche se a tale condizione va riconosciuto il merito di ritardare *sine die* un progetto che, com'è concepito, resta fundamentalmente sbagliato.