

MARIO GORLANI*

Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie**

ABSTRACT (EN): The essay examines the question of the competences that can be transferred to Regions with the agreement ex article 116, co. 3, Cost., and it underlines technical difficulties and the mistakes of a general transfer of all the subjects of article 117, co. 3, Cost., instead of a transfer of specific functions. For the proper implementation of differentiated regionalism, it's necessary that Region discusses with local authorities to verify what they really need for a more functional public system. The final goal of differentiated regionalism must be the simplification of laws and administrative procedures, and not more confusion in a multilevel system.

ABSTRACT (IT): Il saggio affronta il nodo delle materie oggetto di possibile trasferimento alle Regioni nell'ambito delle intese di cui all'art. 116, co. 3, Cost., evidenziando la difficoltà tecnica e l'errore di impostazione di trasferimenti generalizzati per materie e non mirati e specifici per funzioni, nonché la necessità che la valutazione dell'opportunità di ulteriori competenze alle singole Regioni sia il frutto di un'analisi condotta unitamente agli enti locali per verificare le lacune e le maggiori efficienze che la differenziazione può garantire. Fermo restando che l'obiettivo finale deve essere quello della semplificazione della normativa e delle procedure, e non l'aggiunta di ulteriore confusione.

SOMMARIO: 1. La nuova legislatura e la ripresa di un tema dal percorso sin qui incerto – 2. Questioni sistematiche e di metodo: gli indispensabili adempimenti preliminari e il necessario coinvolgimento istituzionale nel negoziato e nelle intese per il regionalismo differenziato – 3. Errori di prospettiva: il disorganico elenco delle materie trasferibili e l'eccessivo numero di funzioni richieste – 4. La necessità di valorizzare il ruolo degli enti locali – 5. Quali prospettive in concreto per il regionalismo differenziato: semplificazione e razionalizzazione del sistema delle autonomie o maggiore entropia?

1. La nuova legislatura e la ripresa di un tema dal percorso sin qui incerto

A inizio febbraio 2023 è stata data molta enfasi da parte del Governo all'approvazione, sia pure nella forma di un esame preliminare, del disegno di legge cosiddetto «Calderoli»¹, presentato allo scopo di codificare l'iter di approvazione delle intese previste dall'art. 116, co. 3, Cost., e di superare così le non poche incertezze che la laconica formulazione della

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Brescia.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Il 2 febbraio 2023 il Consiglio dei ministri ha approvato in esame preliminare lo schema del disegno di legge intitolato «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario», riservandosi l'approvazione definitiva dopo l'acquisizione del parere della Conferenza Unificata.

disposizione costituzionale aveva generato in ordine alla corretta procedura da seguire². Ci si è interrogati, infatti, sulla immediata attuabilità della norma o, al contrario, sulla necessità di una legge-quadro sostanziale e, soprattutto, procedurale; sulla necessità e/o opportunità di far precedere il trasferimento delle funzioni dalla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali incisi dall'eventuale regionalizzazione; quali soggetti e organi istituzionali coinvolgere, e con quale incidenza, nei negoziati e nell'approvazione delle conseguenti intese.

Il disegno di legge Calderoli ha dato forma ad un primo abbozzo dei progetti di riforma istituzionale annunciati dalla Presidente Meloni nel suo discorso per la fiducia³ e incentrati su due capisaldi principali: il semipresidenzialismo⁴ e il regionalismo differenziato⁵.

Se però per il semipresidenzialismo il dibattito è soltanto agli inizi, ed è sin qui apparso più come un manifesto politico che come un progetto effettivamente realizzabile, il percorso del regionalismo differenziato ha invece compiuto dall'inizio della legislatura concreti passi in avanti: oltre alla presentazione del disegno di legge Calderoli, l'art. 1, commi 791-804, della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023), ha stabilito la necessaria predeterminazione dei

² Come rileva S. PIPERNO, *Per un confronto sereno sul regionalismo differenziato*, in *Csfederalismo.it*, 5 dicembre 2022, tra i punti salienti della proposta Calderoli va sottolineato il fatto che la bozza prevede che prima di approvare l'intesa vengano definiti i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) sui diritti civili e sociali relativamente alle norme generali sull'istruzione e alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (due materie esclusive statali), e nelle materie concorrenti della tutela e sicurezza sul lavoro, dell'istruzione (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale), e della tutela della salute (salvo il fatto che, nel caso che entro un anno dall'intesa ciò non sia stato fatto, il trasferimento potrà avvenire comunque, sulla base della spesa storica statale per tali funzioni nelle regioni interessate, che sarà determinata da una commissione paritetica Stato-Regione; e che il finanziamento integrale delle nuove funzioni sarà garantito da una riserva di aliquota o dalle compartecipazioni a uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale e comunque verificato periodicamente dalla commissione paritetica.

³ Cfr. le comunicazioni programmatiche della Presidente del Consiglio in A.C. XIX, *Resoconto di seduta n. 4*, 25 ottobre 2022, p. 8.

⁴ Lo ricorda S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 1/2023, p. 1. Si veda anche I. ROSSI, *Presidenzialismo e autonomia*, in *LaCostituzione.info*, 16 settembre 2022. In termini molto critici e preoccupati sullo «scambio» politico e istituzionale tra i due profili (presidenzialismo e regionalismo differenziato) cfr. G. AZZARITI, *Presidenzialismo e autonomia differenziata: un'altra Costituzione*, in *Centroriformastato.it*, 3 febbraio 2023.

⁵ Per una visione d'insieme del tema sotto diverse angolazioni la letteratura è molto ampia. Si segnalano, *ex multis*, AA.VV., *Le Regioni italiane a 50 anni dalle prime elezioni nel quadro dell'organizzazione pluralistica del sistema istituzionale*, Roma 2022; AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, in *Csfederalismo.it*, 2019; C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRIN (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, in *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*, 2020; M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Atti del Convegno Annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 2020; S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano*, Milano, 2022; S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, in *Rivista Giuridica ISSIRFA*, 2019; G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato: perché e come realizzarlo*, in *Federalismi.it*, 2022; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2018; L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III co., Cost.*, Giappichelli, Torino, 2021.

livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali quale condizione per il riconoscimento di forme di autonomia differenziata⁶.

La bozza del disegno di legge Calderoli ha ottenuto il parere favorevole⁷ della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie Locali e la definitiva approvazione in Consiglio dei ministri⁸ e si accinge ora ad iniziare il percorso parlamentare. Si tratta, indubbiamente, di un deciso avanzamento, specialmente se raffrontato con i timidi tentativi degli anni passati e con le incertezze politiche e tecniche che la previsione dell'art. 116, co. 3, Cost. ha fin da subito messo in luce.

Come noto, le prime ipotesi, che risalgono al 2003 e al 2007⁹, furono subito abbandonate per una pluralità di ragioni, non ultima la discussione, all'inizio assai vivace, su una ulteriore revisione – anziché la sua attuazione – del Titolo V riformato nel 2001¹⁰. Dopo quei primi passi, il tema è entrato per molti anni in un cono d'ombra, sovrastato dal dibattito sulla più complessiva riforma costituzionale «Renzi-Boschi». L'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016 ha motivato Lombardia e Veneto a recuperare i progetti di autonomia differenziata come via alternativa alle riforme, coinvolgendo le loro popolazioni in

⁶ Cfr. l' art. 1, comma 791, legge n. 197 del 2022: «Ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, il presente comma e i commi da 792 a 798 disciplinano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni. L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera c), del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni».

⁷ Il 2 marzo 2023 la Conferenza Unificata ha reso parere, ai sensi dell'art. 9, co. 2, del d.lgs. 281/1997, sul disegno di legge. Il parere è stato favorevole a maggioranza, con il voto contrario di Toscana, Emilia-Romagna, Puglia e Campania. Il parere è consultabile su www.statoregioni.it/conferenza-unificata. Il parere è stato reso previa acquisizione della posizione di Anci e Upi, che hanno formulato una serie di rilievi critici e di proposte di emendamento su cui torneremo nel testo. Anche i pareri di Anci e Upi sono reperibili allo stesso indirizzo web del parere della Conferenza Unificata. Al termine della Conferenza, il Presidente della Regione Puglia, Michele Emiliano, ha così spiegato la sua posizione contraria: «Si rischia di avere a breve un Paese nel quale un'impresa, una famiglia, un cittadino, muovendosi sul territorio nazionale rischia di avere come interlocutore, per materie importantissime, a volte lo Stato e a volte le Regioni, sia dal punto di vista legislativo, che amministrativo. Si rischia di stritolare tutti i Comuni italiani sotto il peso di Regioni che diventeranno onnipotenti. E questo non corrisponde al disegno del legislatore costituzionale e neanche a un criterio di buona amministrazione».

⁸ Avvenuta nella seduta del Consiglio dei ministri del 16 marzo 2023.

⁹ Cfr. L. VIOLINI, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 116, co. 3, della Costituzione*, in *Rivista giuridica Issirfa*, n. 1/2019, che ricorda il tentativo toscano di avviare trattative del 2003 e quelli di Lombardia, Piemonte e Veneto del 2007.

¹⁰ Cfr. S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna, 2022, pp. 123 ss.

referendum consultivi¹¹, che si sono celebrati il 22 settembre 2017 e che hanno raccolto un consenso molto ampio¹², pur con una partecipazione al voto significativamente diversa nelle due Regioni. Il risultato dei due referendum ha poi portato, nel febbraio 2018 sul finire della XVII legislatura, il Governo Gentiloni a siglare accordi preliminari con tre Regioni (Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna¹³), nelle quali si delineavano i tratti essenziali della differenziazione, individuando le funzioni che sarebbero state trasferite nelle singole materie. Il tema è stato infine ripreso dal «contratto di governo»¹⁴ del primo Esecutivo Conte che contemplava, tra i suoi punti fondamentali, anche l'attuazione del regionalismo differenziato, tanto che, nella primavera del 2019, sono circolate bozze più avanzate di intese con le tre Regioni sopra evocate, che tuttavia sono state poi stralciate dall'ordine del giorno del Consiglio dei ministri del 26 giugno 2019 per mancanza di accordo politico interno alla maggioranza e con le Regioni stesse¹⁵. Un andamento carsico, quindi, per oltre vent'anni, con qualche progetto più concreto ma senza che mai l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. sia davvero nemmeno iniziata.

Ora, dopo più di tre anni di stop, anche per le emergenze pandemiche, energetiche e belliche che, nel frattempo, abbiamo vissuto, la nuova legislatura è tornata a porre al centro del dibattito istituzionale il regionalismo differenziato, con il tentativo di mettere a fuoco e chiarire quei profili controversi che ne hanno sin qui ritardato l'attuazione. Il che impone di tornare a discuterne e ad interrogarsi su potenzialità e limiti del nuovo percorso intrapreso.

¹¹ Cfr. R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, I, 2017.

¹² In Veneto hanno partecipato al voto il 57,2% degli aventi diritto, con il 98,1% di sì; in Lombardia i partecipanti al voto sono stati il 38,26% degli aventi diritto, con il 96,2% di voti favorevoli.

¹³ Anche altre Regioni, pur senza accordi preliminari con il Governo, hanno mostrato interesse per il regionalismo differenziato. Attualmente, Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno formalmente conferito al Presidente della Giunta Regionale l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Basilicata, Calabria e Puglia non hanno ancora approvato formalmente tale mandato, ma hanno assunto iniziative preliminari che in alcuni casi hanno condotto all'approvazione di atti di indirizzo. Infine, Abruzzo e Molise non risultano invece aver avviato iniziative formali per l'avvio della procedura ex art. 116.

¹⁴ Il «contratto di governo» siglato da Luigi Di Maio e da Matteo Salvini nel maggio del 2018 e base per il varo del primo Governo Conte prevedeva, al punto 20 intitolato «Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta», tra l'altro, «l'impegno di porre come questione prioritaria nell'agenda di Governo l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte. Il riconoscimento delle ulteriori competenze dovrà essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse. Alla maggiore autonomia dovrà infatti accompagnarsi una maggiore responsabilità sul territorio, in termini di equo soddisfacimento dei servizi a garanzia dei propri cittadini in termini di efficienza ed efficacia dell'azione svolta».

¹⁵ Cfr. R. BIN, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 giugno 2019.

2. Questioni sistematiche e di metodo: gli indispensabili adempimenti preliminari e il necessario coinvolgimento istituzionale nel negoziato e nelle intese per il regionalismo differenziato

La previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, da un lato, e la definizione di un iter procedurale chiaro, dall'altro lato, possono certamente rappresentare il corretto viatico per iniziare il percorso della differenziazione; ma molti passi restano ancora da compiere.

In primo luogo, non è inutile ricordare che siamo solo agli inizi, sia per quanto riguarda i profili procedurali, che sono tutt'altro che definiti e tanto meno convincenti¹⁶ per come sono stati sin qui delineati¹⁷; sia per quanto riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'individuazione dei costi e della spesa (storica o standard) di cui si rende necessario garantire la copertura finanziaria. Superfluo sottolineare che la condivisione di quali debbano essere i livelli essenziali – evocati sia nella legge di bilancio 2023 sia nel disegno di legge Calderoli – non rappresenta certo un adempimento formale da assolvere in fretta e purchessia, ma un nodo (*rectius*: il nodo) politico e tecnico sostanziale molto delicato¹⁸, che coinvolge complessi equilibri all'interno delle forze di maggioranza, tra Stato e Regioni, tra Regioni e con gli enti locali; e ancor più complesse questioni di compatibilità con il dettato costituzionale e con i valori primari dell'unità e indivisibilità della Repubblica e dell'eguaglianza, formale e sostanziale, tra cittadini residenti in diversi territori.

In secondo luogo, il dibattito che si sta animando intorno alla proposta Calderoli sembra trascurare il fatto che, nel momento in cui si mette mano ad una redistribuzione di ben ventitré materie oggi di potestà concorrente – ipotizzandone la conversione in materie di competenza regionale residuale – e di tre materie di potestà statale esclusiva, a favore di solo alcune Regioni che avanzano la relativa richiesta, si va delineando una riscrittura dell'intera architettura costituzionale e amministrativa dello Stato che non potrà che comportare un vero e proprio terremoto negli snodi principali del nostro apparato pubblico¹⁹.

In linea generale, ogni trasferimento di competenze tra livelli territoriali implica la riformulazione di norme, l'approntamento di nuovi uffici, il trasferimento di personale,

¹⁶ Cfr. M. MANCINI, *Percorsi di regionalismo "differenziato". Problemi e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019.

¹⁷ Come osserva E. TIRA, *L'attuazione del regionalismo differenziato e il ruolo del Parlamento nella stipula delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, 2/2021, sarebbe necessario un coinvolgimento preventivo del Parlamento nella fase della negoziazione; l'art. 2 del disegno di legge Calderoli non ha raccolto la sollecitazione, limitandosi a prevedere che, dopo il negoziato tra Stato e Regione e dopo il parere della Conferenza unificata, lo schema di intesa preliminare venga trasmesso alle Camere per l'esame dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti, entro sessanta giorni dalla data di trasmissione dello schema. L'atto di indirizzo non è tuttavia vincolante per il Governo, ancorché esso non possa non avere un peso, tenuto del successivo necessario ritorno in Parlamento per l'approvazione dell'intesa ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost. Si veda anche l'appello di trenta costituzionalisti, pubblicato su *astrid-online.it*, che esorta a non fare dell'approvazione parlamentare un passaggio meramente formale.

¹⁸ Per un'accurata analisi della complessità tecnica e politica della determinazione dei livelli essenziali cfr. G. M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti regionali*, n. 1/2023, pp. 50 ss.

¹⁹ Cfr. G. VIESTI, *L'autonomia differenziata non è una questione regionale*, in *lavoce.info*, 1° febbraio 2023.

l'assegnazione di risorse, il consolidamento di prassi e di orientamenti giurisprudenziali e amministrativi coerenti con il nuovo assetto. Lo si è sperimentato nel 1972, nel 1977 e nel 1998, e si è sempre dovuto constatare le difficoltà di dare attuazione a tali progetti di decentramento, che non a caso hanno richiesto diverse fasi e molti anni. A maggior ragione se si dovesse procedere al contestuale spostamento di tutte le materie richieste, anche perché si tratterebbe comunque di un trasferimento temporaneo e asimmetrico, che imporrebbe di mantenere comunque uffici statali per tutte le competenze trasferite ad alcune Regioni e non ad altre; così che l'attuazione del regionalismo differenziato comporterebbe plausibilmente maggiori costi rispetto a quelli sino ad oggi conosciuti. Un simile assetto rischierebbe inoltre di generare maggiore confusione normativa e amministrativa, in un ordinamento multilivello in cui già oggi sono assai frequenti le incertezze e i conflitti di competenza tra livelli territoriali.

Non si vuole, con questo, mettere addirittura in discussione la legittimità costituzionale del cammino intrapreso, come pure qualcuno non ha mancato di denunciare²⁰, non solo per la scontata considerazione che si discute di una disposizione inserita nel testo della Carta fondamentale, di cui i progetti sul tappeto dovrebbero rappresentare l'attuazione, ma anche perché, come è stato spesso rimarcato, il concetto di differenziazione è insito nella nozione stessa di autonomia e ne rappresenta la naturale manifestazione²¹. L'autonomia è lo strumento per consentire alle singole comunità di dotarsi di un ordinamento normativo e di un'organizzazione amministrativa differenziata da quella dello Stato centrale e degli altri enti territoriali. Si tratta di una prospettiva che la nostra Costituzione ha abbracciato sin dalla sua entrata in vigore; che è stata valorizzata negli anni '70, con il varo delle Regioni a statuto ordinario e i primi decreti di trasferimento; che ha ricevuto nuovo, rilevante impulso, a cavallo del Duemila, con le leggi Bassanini prima e con la revisione del titolo V poi. In quest'ottica, il regionalismo differenziato non dovrebbe costituire una preoccupazione in sé, perché rappresenta il coronamento di un percorso delineato e auspicato sin dagli inizi della nostra storia repubblicana²², e dovrebbe semmai essere sottoposto a revisione critica per gli aspetti concreti che va assumendo, se tali da minacciare, più che l'unità giuridica ed economica del Paese, la funzionalità amministrativa dell'apparato pubblico.

Sino ad oggi, il dibattito ha lasciato in ombra più prosaiche – ma più decisive – questioni connesse con l'oggettiva complessità tecnica dell'operazione²³, ed è sembrato concentrarsi

²⁰ Cfr. S. STAIANO, *Perché il ddl Calderoli tradisce la Costituzione*, in www.nagora.org, 16 febbraio 2023; ID., *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in Federalismi.it, 22 marzo 2023.

²¹ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum: che fare?* in *Le Regioni*, nn. 5-6/2016, p. 895.

²² R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, n. 3/2016, p. 443 afferma che «le Regioni italiane sono profondamente diverse le une dalle altre. Sono diverse sotto ogni profilo, da quello orografico e quello demografico, da quello produttivo a quello culturale, diverse per tradizioni e capacità di auto-amministrazione, per capacità tributaria, spesso anche per ragioni linguistiche e di organizzazione politica. La loro differenziazione non è perciò una scelta, ma una conseguenza necessaria della diversità. Giuridicamente necessaria, perché è lo stesso principio costituzionale di eguaglianza a esigerlo: situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, ma situazioni diverse devono essere trattate diversamente».

²³ Si veda, per un'analisi critica dei profili di carattere finanziario implicati dalle proposte di regionalismo differenziato, M. C. GUERRA, *Autonomia regionale differenziata: verso la secessione dei ricchi?* in *Le Regioni*, 2/2019, pp. 413 ss.

soprattutto su grandi dispute teoriche, con schieramenti netti tra chi lo vede come la strada del rilancio dell'autonomismo italiano²⁴ e chi lo teme come uno strumento destinato ad accentuare disuguaglianze e sperequazioni territoriali²⁵ o, addirittura, per realizzare un disegno separatista irreversibile²⁶.

Che la complessità tecnica dell'operazione sia sottovalutata, lo riprova anche il fatto che non si è sin qui presa nella dovuta considerazione la necessità di dare piena e preliminare attuazione all'art. 119 Cost., esplicitamente richiamato nel disposto dell'art. 116, co. 3, Cost. e condizione sostanziale e non solo formale del suo corretto funzionamento²⁷. Non basta, cioè, determinare i livelli essenziali delle prestazioni e financo fissare quale dovrebbe essere la spesa (storica o standard) di cui deve essere garantita la copertura. Perché la differenziazione di alcune Regioni ordinarie non si traduca in una rottura della unità giuridica ed economica della Repubblica e del principio di eguaglianza, è necessario che si responsabilizzino le stesse Regioni nel reperimento delle risorse necessarie allo svolgimento delle maggior funzioni reclamate, secondo l'impostazione fatta propria dall'art. 119 Cost., e che si istituisca, al contempo, un fondo perequativo per supportare i territori con «minore capacità fiscale per abitante».

Sorprendentemente, questo aspetto della questione, pur centrale, è rimasto sin qui in secondo piano²⁸. O, forse, nient'affatto sorprendentemente, tenuto conto che il nodo politico dell'attuazione dell'art. 119 Cost. da oltre vent'anni è letteralmente insolubile e appare ben lontano dall'essere sciolto, coinvolgendo lo sforzo di controllo e contenimento del debito pubblico nazionale²⁹. Nei progetti del Governo, l'attuazione dell'art. 119 Cost. rappresenta tutt'altro che una priorità; purtuttavia, come è stato osservato, il richiamo all'art. 119 Cost. contenuto nell'art. 116, co. 3, Cost., sembra dire qualcosa in più della semplice (in verità, peraltro, tutt'altro che semplice) necessità di assicurare quantomeno la copertura dei livelli essenziali. Dice della necessità di istituire un fondo perequativo senza vincoli di destinazione a

²⁴ Cfr. F. PALERMO, *Chi ha paura dell'asimmetria?* in *Rivista Il Mulino*, 26 febbraio 2019; G. RIVOCSECHI, *Il regionalismo differenziato...*, cit.; L. MAZZAROLLI, *Una voce fuori dal coro, perché ... apertamente favorevole al regionalismo differenziato*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile. Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, organizzato dall'Università degli studi di Milano l'8 ottobre 2019.

²⁵ Cfr. A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 2/2019.

²⁶ Cfr. M. VILLONE, *Riforme e controriforme in gialloverde*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 2/2019.

²⁷ Per tale annotazione cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 2/2019.

²⁸ In questi termini cfr. G. AZZARITI, *Presidenzialismo e autonomia differenziata: un'altra Costituzione*, in *Centroriformastato.it*, 3 febbraio 2023, che rimarca che «se volessimo finalmente dare attuazione al regionalismo in Italia, per come previsto in Costituzione, dovremmo iniziare a costruire dalle fondamenta e non dal tetto. E queste sono iscritte non nell'articolo 116, comma 3, ma nel successivo articolo 119, che prevede di istituire un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, nonché risorse aggiuntive per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale. Una volta ristabilita l'eguaglianza sostanziale ed avvicinate le condizioni di fatto tra i cittadini (come pretende il "principio fondamentale" e non derogabile di cui all'articolo 3), si potrà allora pensare a come devolvere funzioni al fine di assicurare il rispetto dei principi di decentramento amministrativo e le esigenze dell'autonomia in armonia con i principi fondamentali degli articoli 2, 3 e 5».

²⁹ Come noto, l'attuazione dell'art. 119 Cost. si è fin qui concretizzata principalmente con l'approvazione della legge n. 42 del 2009 e con il successivo d.lgs. 68 del 2011, la cui piena operatività è però stata sempre rinviata.

favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante, e ciò nella logica di realizzare quella rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono una vera eguaglianza sostanziale tra tutti i cittadini, anche in chiave territoriale.

Ma gli ostacoli sul cammino dell'effettiva differenziazione delle Regioni ordinarie non finiscono qui. Agli aspetti più generali si aggiunge l'errore di impostazione di voler far coincidere le forme e condizioni di autonomia con un puro e semplice (e ulteriore rispetto a quelli già compiuti) trasferimento di materie alla competenza legislativa delle Regioni; nonché l'insufficiente coinvolgimento degli enti locali sia nella fase del negoziato tra Regioni e Governo, sia, nelle scelte inerenti all'attuazione, all'organizzazione e all'esercizio delle nuove funzioni che dovrebbero essere trasferite.

Occorre, quindi, sottoporre a revisione critica anche questi due profili, proprio per dare efficacia e concretezza al disegno e non farlo finire, per l'ennesima volta, su un binario morto.

3. Errori di prospettiva: il disorganico elenco delle materie trasferibili e l'eccessivo numero di funzioni richieste

Intorno al tema delle materie o delle funzioni (legislative e/o amministrative) trasferibili con le intese previste dall'art. 116, co. 3, Cost., il testo costituzionale non si presta ad interpretazioni univoche. Esso si limita, infatti, a far riferimento a forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) (norme generali sull'istruzione) e s) (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

Il riferimento alle materie prende spunto dal criterio con cui, tradizionalmente, si opera il riparto di competenze tra livelli territoriali negli ordinamenti multilivello; ma sono note le difficoltà di dare una forma definita alle «etichette» costituzionali, isolando con chiarezza una sommatoria di funzioni e di temi inclusi in ciascuna di esse. Presso che nessuna funzione e nessuna attività amministrativa, infatti, rientra totalmente in una sola materia, così che la Corte costituzionale ha dovuto elaborare nella sua giurisprudenza una serie di criteri – non espressamente previsti in Costituzione – per ricondurre all'una o all'altra etichetta la singola funzione o per coordinare i diversi possibili interventi normativi (concorrenza di competenze; materie trasversali; principio di prevalenza e principio di leale collaborazione). La stessa teorizzazione ed esperienza delle materie trasversali – e l'utilizzo che ne è stato fatto dalla Corte e dal legislatore statale per recuperare l'affermazione dell'interesse nazionale e la tenuta dell'unità giuridica ed economica del Paese – rappresenta la prova non solo e non tanto di una vocazione accentratrice dello Stato (che pure è innegabile) e della sua difficoltà a spogliarsi davvero delle sue prerogative, accogliendo in pieno la logica autonomistica; essa conferma il carattere fluido delle materie e la loro inevitabile e capillare interdipendenza e, al contempo, è la prova di un'esigenza di uniformità e coerenza normativa che non appartiene soltanto agli uffici ministeriali, ma anche agli operatori economici e alle istituzioni territoriali, e che non mette a disposizione esplicita del legislatore statale altri strumenti di intervento altrettanto efficaci.

Un'impostazione quindi del regionalismo differenziato basata soltanto sulla rivendicazione di ulteriori materie affidate alla competenza legislativa decentrata risulta fuorviante per due ordini di ragioni.

In primo luogo, perché riesce difficile immaginare la trasformazione *tout court* di alcune materie, oggi concorrenti in quanto rientranti nell'elenco del terzo comma dell'art. 117, in materie di potestà legislativa esclusiva regionale quale espressione di «forme e condizioni particolari di autonomia» proprie del regionalismo differenziato, anche perché questo implicherebbe la sostanziale abrogazione dell'art. 117, co. 3, Cost. solo per alcune Regioni. Se anche il Governo, con l'avallo del Parlamento, siglasse intese in tal senso, sarebbe agevole pronosticare che il legislatore stesso, attraverso l'utilizzo delle competenze trasversali statali esclusive, e la Corte costituzionale, recupererebbero limiti alla legislazione regionale che la differenziazione ha provato a rimuovere³⁰.

In secondo luogo, perché in alcune materie in particolare vi sono principi fondamentali che non sono oggettivamente frazionabili e rinunciabili nei confronti solo di alcune Regioni, mantenendo invece piena efficacia nei confronti di altre. Si pensi, per fare un esempio, alla generale regola della onerosità dei titoli edilizi, prevista come principio fondamentale della materia governo del territorio: sarebbe pensabile che una Regione, negoziando una competenza esclusiva in tale materia, possa far proprio un principio di segno opposto e liberalizzare politiche urbanistiche che, invece, devono mantenere una loro coerenza sul piano nazionale, pena la rottura dell'unità economica e giuridica dell'ordinamento, anche perché intersecano altre competenze trasversali, come la tutela dell'ambiente, la tutela della concorrenza, il coordinamento della finanza pubblica, l'ordinamento civile? Vero è che, in quasi tutte le materie concorrenti, i principi fondamentali assumono la funzione di «sentinelle» del principio di eguaglianza, e come tali sono sottratti ad una regionalizzazione e parcellizzazione³¹.

Difficile, quindi, pensare a principi fondamentali che siano tali soltanto per alcune Regioni e non per altre. Se i principi fondamentali rispondono effettivamente a questa

³⁰ Come osserva R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista Aic*, n. 4/2019, pp. 265 ss., è la stessa formulazione della disposizione costituzionale che porta ad escludere la possibilità di una devoluzione integrale di una materia concorrente, tenuto conto che la norma fa riferimento a ulteriori forme e condizioni di autonomia concernenti le materie, non alle materie *tout court*.

³¹ Cfr. R. BIN, *Le materie...*, cit.: «E' piuttosto difficile immaginare che cosa significhi estendere la competenza di una Regione nelle materie concorrenti, nelle quali l'unico vincolo che limita l'autonomia regionale è quello dei principi dello Stato – i quali, per essere davvero dei “principi fondamentali”, devono avere necessariamente la caratteristica della generalità e della stretta attinenza ad esigenze unitarie. I “principi” però – come si sa – non sono indicati espressamente dalle leggi, ma sono tratti in via d'interpretazione: siccome è il Governo a farli valere davanti alla Corte costituzionale impugnando le leggi regionali, e siccome il Governo è libero di ritenere che una certa norma sia o meno “principio”, è davvero difficile capire in che cosa potrebbe consistere il riconoscimento di “maggiore autonomia” di una regione se non nella contestuale, esplicita indicazione dei principi che si devono applicare a tutte le altre regioni. È questo, del resto, che intende esprimere l'art. 2.5 del ddl di attuazione dell'art. 116, approvato dal Consiglio dei ministri il 21 dicembre 2007, laddove dice che “La legge indica le norme contrastanti con l'intesa che cessano di essere applicabili, nei confronti della Regione interessata”. Il che significa che la regione che chiede per sé le speciali competenze, indirettamente concorre a delimitare le competenze delle altre regioni».

connotazione, ne discende inevitabilmente la loro portata generale; ferma la libertà regionale di adattare la norma di dettaglio alle specificità locali. In questa logica, probabilmente si farebbe molta più strada in avanti nella valorizzazione delle autonomie semplicemente definendo in modo chiaro, in ciascuna materia, quali siano i principi fondamentali, senza attendere che sia la Corte costituzionale a farlo, e lasciando alle Regioni ogni ulteriore spazio legislativo; e senza le «grida manzoniane» di ulteriore apparente autonomia riconosciuta ad alcune Regioni, magari sconfessata di lì a poco da politiche centraliste e da resistenze ministeriali di vario genere.

Se assumiamo questo punto di vista, sono condivisibili le critiche ai progetti di regionalismo differenziato che lamentano l'eccessivo e indistinto elenco di materie oggetto di possibile trasferimento contenuto nelle proposte regionali e nelle intese sin qui siglate o anche solo abbozzate. Investire il livello regionale di funzioni indistinte in così tante materie finisce con il generare incertezza, lasciando presagire il rischio di soluzioni confuse e poco rispettose delle peculiarità autonomistiche dei singoli territori.

Oltretutto, come è stato osservato, ricomprendendovi l'intero elenco delle materie di competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, co. 3, Cost., oltre a tre materie di competenza esclusiva statale, sono state incluse anche potestà, come l'energia nazionale o le grandi reti di trasporto e navigazione, che per sbaglio erano state inserite nelle materie di competenza concorrenti; o materie, come l'istruzione, la cui integrale devoluzione alle Regioni lascerebbe francamente perplessi, oltre a poter essere considerata pericolosa per la tenuta unitaria del sistema³²; o materie strutturalmente non devolvibili³³, come il coordinamento della finanza pubblica che postulano per definizione una regia accentrata: il coordinamento, infatti, o è unitario e organico (e, quindi, gestito dal centro), o non è³⁴.

Non solo. A ben vedere, come è stato puntualmente dimostrato³⁵, quasi tutti gli spazi di maggior autonomia che le bozze sin qui elaborate riconoscono alle Regioni richiedenti sarebbero già oggi possibili a Costituzione invariata (*rectius*: ad art. 116, co. 3, Cost. non specificamente attuato), con un maggiore *self-restraint* da parte dello Stato centrale nel definire il perimetro dei principi fondamentali delle materie di potestà concorrente e, conseguentemente, dello spazio legislativo regionale. Si tratta quindi di competenze che rientrano, o potrebbero rientrare, già ora nelle attribuzioni regionali, anche se la legislazione

³² Cfr. A. D'ATENA, *Tra l'attuazione del regionalismo differenziato, la legge Delrio e le riforme da fare. Osservazioni conclusive*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?* Milano, 2020, p. 283.

³³ Così M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019.

³⁴ Per tali riserve sulla trasferibilità di alcune materie che, in tutti i precedenti progetti di riforma, avrebbero dovuto essere ristatalizzate, cfr. G. MACCIOTTA, *Art. 116, terzo comma, una logica di sistema: perché sia efficace e non un privilegio di pochi*, in *Astrid-online.it*, 25 marzo 2019. Secondo E. CASTORINA, *Regionalismo specializzato e politiche attive del lavoro: un percorso denso di criticità*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019, p. 9, anche le politiche attive del lavoro non sono regionalizzabili.

³⁵ F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in *Federalismi.it*, 2019.

ordinaria e i comportamenti ostruzionistici e non collaborativi delle strutture ministeriali impediscono alla Regione di affrontarli adeguatamente³⁶.

Soprattutto, la richiesta di maggiori competenze è spesso indiscriminata, anziché motivare puntualmente le ragioni storico-geografiche e organizzative e le convenienze economiche e amministrative che potrebbero conseguire dal trasferimento di tali funzioni³⁷. In un sistema che, potenzialmente, dopo il 2001, già riconosce ampie potenzialità in termini di autonomia alle Regioni, finora però frustrate in parte da un certo conservatorismo ministeriale più che da vincoli di natura costituzionale, il riconoscimento ad alcune Regioni di competenze ulteriori va gestito con attenzione perché rappresenta una rottura di un'uniformità nei profili di autonomia che la Costituzione ha sempre valorizzato e perché aumenta il grado di entropia del sistema; e dovrebbe perciò basarsi non su generiche e indistinte rivendicazioni di maggiore autonomia, ma su specifici «fatti differenziali» che motivano la convenienza del riconoscimento, caso per caso, di un «di più» di competenze in una logica di efficienza e di specificità territoriali³⁸.

Diverso il discorso, invece, se ragionassimo in modo puntuale di politiche pubbliche e di strumenti (amministrativi e legislativi) per attuarle. Questo dovrebbe essere il focus delle richieste regionali, condivise con i propri enti territoriali. Se, per fare un esempio, una Regione ritiene di avere gli strumenti organizzativi, tecnici e finanziari per gestire in prima persona le bonifiche dei siti inquinati, anche di quelli oggi classificati «Siti di interesse nazionale», questo dovrebbe essere l'oggetto specifico della richiesta motivata da avanzare al Governo e al Parlamento, non quella di una generica maggiore autonomia in materia di tutela dell'ambiente. Se poi questa richiesta implica l'attribuzione non solo di competenze amministrative ma anche di competenze legislative, la negoziazione delle intese potrebbe consentire di ottenere il risultato auspicato. O, ancora: se la Regione vuole avere più spazio nell'organizzazione della propria medicina territoriale – più spazio di quanto già ne abbia ora – dovrebbe valutarsi in concreto quali siano le esigenze che l'attuale assetto normativo non consente alla Regione di soddisfare, nonché i vantaggi specifici, in termini di gestione delle risorse e di efficienza, che la maggiore regionalizzazione comporterebbe. Il trasferimento di funzioni dovrebbe venire a valle di queste valutazioni, e non precederle.

4. La necessità di valorizzare il ruolo degli enti locali

L'altro tema che, sin qui, non è parso ricevere le dovute attenzioni in dottrina e che non è stato sufficientemente valorizzato ed approfondito riguarda il ruolo che gli enti territoriali sub-

³⁶ Cfr. R. BIN, «Regionalismo differenziato» e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Istituzioni del federalismo*, 2008, p. 9.

³⁷ Come sottolinea M. BERTOLISSI, *Un sintetico appunto sull'autonomia differenziata*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio...*, cit., p. 263, «le competenze da trasferire sono quelle appropriate, tali se si riveleranno utili: non in sede di preventivo, come si preferisce fare, ma di conto consuntivo».

³⁸ Così A. POGGI, Art. 116, comma 3: norma di sistema o norma di razionalizzazione del regionalismo ordinario, in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile. Atti del Convegno «Regionalismo differenziato: opportunità e criticità»*, organizzato dall'Università degli studi di Milano l'8 ottobre 2019. In termini analoghi R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo...*, cit.

regionali devono assumere sia nella fase di negoziazione delle intese, sia nella fase di attuazione ed esercizio delle maggiori forme e condizioni di autonomia riconosciute con il regionalismo differenziato.

L'art. 6 del disegno di legge Calderoli stabilisce che le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'art. 116, terzo comma, Costituzione, possono essere attribuite, nel rispetto del principio di leale collaborazione, a Comuni, Province e Città metropolitane, in conformità all'articolo 118 della Costituzione, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie. È sufficiente il richiamo all'art. 118 Cost. per evitare dubbi di costituzionalità di una disposizione che non sembra assumere la doverosità della sussidiarietà amministrativa?

Questo è uno dei nodi chiave del progetto, perché il sovraccarico di funzioni, legislative ed amministrative, ad alcune Regioni determinato dal regionalismo differenziato lascia in ombra gli enti locali, che avrebbero dovuto invece essere maggiormente protagonisti nel percorso sin qui seguito.

Vero che la disposizione costituzionale è assai laconica nel definire le modalità di un coinvolgimento diretto degli enti locali nella procedura delineata dall'art. 116, co. 3, Cost. («sentiti gli enti locali»)³⁹, e che, fin dagli inizi, si è ritenuto che toccasse a ciascuna Regione definire le forme di confronto con i «suoi» enti locali secondo scelte politiche autonome e secondo le proprie previsioni statutarie⁴⁰. Altrettanto vero che le incertezze che contraddistinguono in questa fase storica il livello provinciale, in bilico da anni tra la soppressione e il ripristino della piena funzionalità ante legge Delrio, hanno indebolito la capacità di incidenza e di negoziato del fronte degli enti locali. Così come è vero che, nei fatti, non si è mai riusciti a realizzare quel «sistema regionale degli enti locali» a cui fa riferimento l'art. 4 del Tuel⁴¹ e, implicitamente, lo stesso ultimo comma dell'art. 123 Cost. Tra Regione e i «suoi» enti locali continuano spesso a mantenersi rapporti conflittuali e di diffidenza, con gli enti locali che cercano nell'ombrello statale la protezione dalle compressioni della loro autonomia che spesso si consumano a livello regionale.

Tuttavia, nell'approccio pragmatico e concreto che abbiamo ipotizzato – incentrato sull'efficienza, la semplificazione, la non dispersione – la prima verifica da farsi avrebbe

³⁹ Molteplici i dubbi suscitati da tale espressione, la cui genericità lascia spazi applicativi variegati alle singole Regioni: cfr. D. CODUTI, *Il raccordo tra Regione ed enti locali come possibile limite alla differenziazione ex art. 116, co. 3, Cost.*, in *Questa rivista*, n. 1/2021, p. 63.

⁴⁰ Nel documento di Anci presentato nella Conferenza Unificata del 2 marzo 2023 si rileva, come punto critico del disegno di legge Calderoli in ordine al metodo, che il testo risulta sottoposto all'esame delle Associazioni dopo un lungo confronto condotto dal Governo con le sole Regioni, con una difficoltà a valutarlo nel merito essendo il frutto di una negoziazione; nonché si sottolinea il ridotto coinvolgimento degli enti locali nelle varie fasi di attuazione del processo regolato dal testo.

⁴¹ Tale norma, è utile ricordarlo, non solo prevede che le Regioni, ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, organizzino l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province (co. 1), a cui deve essere attribuita la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative (co. 3); ma prevede altresì che la legge regionale indichi i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la Regione, per realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile (co. 4); e che le Regioni prevedano strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali.

dovuto essere basata sulla valutazione della capacità del sistema regionale nel suo complesso, comprensivo quindi anche degli enti locali e delle altre articolazioni già esistenti o istituende, di gestire con maggiore efficienza e minor spreco di risorse politiche pubbliche oggi di competenza statale⁴².

In altre parole, il tema avrebbe meritato, e merita tuttora, ben altro livello di riflessione, non solo a salvaguardia dell'autonomia locale che rappresenta un valore costituzionale sottratto, almeno nel nucleo fondamentale delle funzioni⁴³, alla discrezionalità del legislatore perché radicato direttamente nella Carta costituzionale⁴⁴, ma anche perché saranno gli enti locali i terminali organizzativi, istituzionali e amministrativi su cui dovranno essere riversate le maggiori funzioni che la Regione potrà conseguire in sede di negoziato con il Governo e il Parlamento⁴⁵. È inopportuno, infatti, che il trasferimento differenziato di funzioni possa dar vita a forme di neocentralismo regionale, che non solo sconfesserebbero la portata degli artt. 5, 114 e 118 Cost., ma si presterebbero a facili obiezioni in termini di efficienza, semplificazione, valorizzazione delle autonomie⁴⁶.

Se così è, sarebbe stato doveroso – e lo è tuttora – che prima di avviare il negoziato e rivendicare «a pioggia» maggiori competenze in tutte le materie consentite, le Regioni motivate ad andare in tale direzione avessero avviato un confronto approfondito con il proprio sistema regionale degli enti locali⁴⁷, per misurare in concreto le effettive necessità e le lacune

⁴² In un comunicato successivo alla Conferenza Unificata del 2 marzo 2023, il Presidente di Anci De Caro ha manifestato questa posizione: «Ci sono questioni che devono essere chiarite e ci sono punti che per i rappresentanti delle autonomie locali devono essere totalmente rivisti – spiega il sindaco di Bari e presidente Anci – Il documento presentato raccoglie le preoccupazioni dei Comuni sull'individuazione e finanziamento dei livelli essenziali di prestazione (Lep) e su un processo che prevede la devoluzione alle Regioni di funzioni non solo legislative ma anche amministrative e gestionali, senza tenere conto del ruolo e del contributo che in tutti questi anni i Comuni italiani hanno offerto in termini di servizi ai territori e alle comunità e soprattutto sul meccanismo di solidarietà e perequazione, già realizzati su scala comunale».

⁴³ Si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 2019, su cui sia permesso il rinvio a M. GORLANI, *Il nucleo intangibile dell'autonomia costituzionale dei Comuni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2020.

⁴⁴ È una preoccupazione sottolineata sempre nel documento Anci presentato nella Conferenza Unificata del 2 marzo 2023, nel quale si legge, a pag. 3, che «le forme e condizioni particolari di autonomia non possono ledere i processi in atto di attuazione delle previsioni costituzionali, vedi in particolare l'articolo 119, né intaccare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane, come definite nella legislazione statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), né possono contrastare con l'articolo 118 che fissa la titolarità generale della funzione amministrativa in capo ai Comuni».

⁴⁵ Nel documento Upi presentato nella Conferenza Unificata del 2 marzo 2023, si richiede che «le stesse Regioni, proprio a fronte di maggiori poteri legislativi, non dovrebbero venire meno al compito prioritario che la stessa Costituzione loro affida, in particolare con l'art. 118, comma 2, nel contribuire decisamente a dare le gambe alla amministrazione, che deve essere soprattutto locale».

⁴⁶ Come sottolinea con riferimento ad uno degli ambiti cruciali della possibile differenziazione regionale S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019, p. 4, «determinare la sorte della tutela dell'ambiente in intese Stato-Regioni, senza che i governi locali siano profondamente coinvolti, apparirebbe paradossale».

⁴⁷ Ma C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?* in *Federalismi.it*, n. 7/2018, p. 323, sottolinea l'intenso coinvolgimento degli enti locali della Regione Emilia-Romagna nella fase delle pre-intese del 2018.

normative ed amministrative che impediscono, allo stato della legislazione vigente, un razionale e non dispersivo esercizio delle funzioni⁴⁸.

5. Quali prospettive in concreto per il regionalismo differenziato? Semplificazione e razionalizzazione del sistema delle autonomie o maggiore entropia?

Il regionalismo differenziato, dopo oltre vent'anni, sta compiendo i primi concreti passi per la sua attuazione. La prospettiva di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per alcune Regioni ordinarie non appare più così remota; e ciò sta alimentando, in dottrina, diffuse preoccupazioni e perplessità rispetto ad esiti che, allo stato, non sono né previsti né del tutto prevedibili.

Che il primo approdo sia quello di definire in modo chiaro il percorso procedurale e gli enti e organi che devono essere coinvolti, rappresenta una scelta condivisibile; anche se la sostanziale marginalizzazione, all'interno dell'iter sin qui ipotizzato, degli enti locali e dello stesso Parlamento, solleva più di un dubbio e impone qualche riflessione critica sul testo approvato dal Governo.

Analogamente, è una scelta condivisibile aver subordinato l'approvazione delle intese alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, perché tale condizione assume il ruolo di garanzia della uniformità minima nell'accesso ad alcuni diritti fondamentali che deve essere garantita su tutto il territorio nazionale a presidio del principio di eguaglianza; ancorché, come detto, tale risultato è ancora ben lungi dall'essere raggiunto o anche solo delineato nei suoi tratti generali.

Restano, nondimeno, alla luce di quanto abbiamo detto, non secondari nodi critici.

In primo luogo, si vanno delineando, come denunciato da Anci, forme di neocentralismo regionale, a scapito degli enti locali e delle funzioni che hanno storicamente esercitato, spesso in modo assai più efficace della Regione stessa.

In secondo luogo, la differenziazione regionale asimmetrica, soprattutto se attuata sul piano legislativo e non semplicemente amministrativo, e se operata in modo indistinto e generico e non mirato a dare risposta ad esigenze specifiche e previa un'accurata analisi di costi e benefici, rischia di alimentare una ulteriore confusione normativa di cui non si avverte davvero il bisogno. La spinta verso l'uniformità normativa su scala europea ha la sua ragion d'essere nella circostanza che la concorrenza, lo sviluppo del mercato, la circolazione di imprese, servizi, lavoratori, è facilitata da regimi legislativi il più possibili omogenei; e la stessa tutela dei diritti fondamentali, pur nel rispetto delle specificità di ciascun contesto nazionale, va sempre più nella direzione di un dialogo tra ordinamenti, Corti costituzionali e legislatori.

⁴⁸ A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato e principio di sussidiarietà nel disegno istituzionale del Ministro Boccia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.2-3/2021, p. 743, ritiene che «il rapporto tra Regione, Comuni e Province o Città metropolitane non possa esaurirsi in un semplice parere, ancorché obbligatorio, ma debba consistere in una vera e propria intesa ... Diversamente, il risultato sarebbe quello di legittimare l'attribuzione delle competenze sia legislative sia amministrative alle sole Regioni. Lasciando così alla mera discrezionalità di queste ultime la facoltà di attribuire, con apposita legge regionale, parte o anche la totalità delle competenze amministrative».

È assai probabile, in tale quadro, che riassisteremo ad interventi di ortopedia costituzionale⁴⁹ sul riparto della potestà legislativa, come furono felicemente denominati quelli che la Corte operò sulle mal formulate previsioni del Titolo V riformato nel 2001.

Più ancora che di maggiori funzioni, le comunità territoriali, i cittadini e gli operatori economici manifestano da tempo l'esigenza di una semplificazione del quadro normativo e delle procedure amministrative. Moltiplicare la differenziazione tra Regioni, senza un disegno organico e mirato a risolvere specifici problemi di inefficienza o a valorizzare peculiarità locali, non giova certo ad un rilancio delle autonomie, ma ad incrementare il livello di entropia di un sistema già di per sé assai confuso.

Il regionalismo differenziato, quindi, solo se costruito con coerenza e senza perdere di vista l'obiettivo finale di responsabilizzare le comunità territoriali e dare maggiore efficienza all'organizzazione delle politiche pubbliche senza compromettere le esigenze di unità e indivisibilità della Repubblica e di perseguimento degli obiettivi di eguaglianza sostanziali tra cittadini delle diverse aree del Paese, può essere una preziosa opportunità per riprendere il confronto sul miglior assetto multilivello dell'ordinamento italiano, superando pregiudizi sull'autonomia come sinonimo di inefficienza, spreco e abusi della casta⁵⁰; a condizione, tuttavia, che lo si affronti con pragmatismo, senza proclami politici ed esclusivamente come strumento di modernizzazione delle nostre istituzioni.

È vero che, così, nell'inseguire migliori e più organiche riforme, la conseguenza è spesso quella di non fare nulla; ma modificare l'assetto esistente a prescindere, senza una visione complessiva e senza un'analisi profonda dei difetti dell'attuale modello, non pare aggiungere molto, in termini di miglioramento, e anzi rischia di alimentare ulteriormente dubbi e sfiducia verso un sistema delle autonomie da più parti additato, a torto o a ragione, come causa delle inefficienze dell'apparato pubblico italiano.

Avanti, dunque, sulla strada del regionalismo differenziato, ma con giudizio.

⁴⁹ Cfr. A. D'ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo titolo V*, in *Cortecostituzionale.it*, 2007; A. GUAZZAROTTI, *L'interpretazione conforme alla Cedu: una mappatura a dieci anni dalle sentenze "gemelle" della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018.

⁵⁰ Così R. BIN, *Le materie...*, cit.