

La Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata

di Paolo Caretti

1. Negli ultimi due anni si sono moltiplicati gli studi e i convegni nei quali ci si è interrogati sullo stato del nostro regionalismo e sulle sue prospettive. Si tratta di iniziative che hanno alla base una diffusa insoddisfazione per gli esiti dell'unica grande riforma costituzionale arrivata in porto nella storia repubblicana, quella del Titolo V della seconda parte della Costituzione (realizzata tra il 1999 e il 2001), e che, al di là di ogni altra considerazione, testimoniano di un quadro ancora incerto e alla ricerca di un assetto stabile e consolidato. Le ragioni di questa perdurante incertezza e precarietà sono, come è noto, numerose e complesse e non vale la pena riprenderle qui se non per accenni: dall'approccio prevalentemente "politico" che la classe politica ha adottato nei confronti del tema dell'autonomia, alla mai sopita tendenza all'accentramento da parte dello Stato (spesso avallata dalla giurisprudenza costituzionale), alla mancata ristrutturazione in chiave autonomistica dei grandi mediatori sociali (partiti e sindacati). Ragioni che hanno portato ad un'attuazione solo tardiva e molto parziale del disegno costituzionale, tanto quello del 1948 quanto quello della riforma del 2001 (punto sul quale tornerò tra un momento), con la conseguenza del progressivo appannamento della configurazione originaria dell'ente regione. E in effetti, se volgiamo lo sguardo all'indietro, non è difficile registrare come si sia passati dall'idea di una regione come ente politico, di programmazione e legislazione ad una realtà nella quale la regione ha via via assunto sempre più la fisionomia di ente "amministrativo". Se a tutto questo aggiungiamo i profondi mutamenti intervenuti nel contesto politico, economico e istituzionale (dall'avanzamento del processo di integrazione europea, agli effetti della globalizzazione sulla dinamica economica e sociale, all'erosione del principio di sovranità statale che ne è derivata) non deve stupire il fatto che oggi più di ieri ci si interroghi sui possibili sviluppi del nostro regionalismo e sul senso stesso dell'autonomia. È quanto più di recente fanno, ad esempio, due contributi stimolanti: il libro-intervista di Sergio Bartole e Paolo Giangaspero (Diritto regionale. Una conversazione, Bologna, Il Mulino, 2022) e quello curato da Roberto Bin e Fabio Ferrari (Il futuro delle regioni, Napoli, ES, 2023). E non sono mancati, come si ricorderà, i tentativi di ripensare all'autonomia regionale mettendo mano ancora una

volta alla Costituzione, così come faceva la proposta di riforma costituzionale Renzi-Boschi, impostata secondo una visione molto diversa, se non antitetica, rispetto a quella della riforma del 1999/2001, centrata com'era su un radicale ridimensionamento della potestà legislativa regionale. L'una e l'altra (la riforma effettivamente varata e quella solo proposta) stanno a testimoniare della permanente ambiguità con la quale è percepito il nostro assetto autonomistico; ambiguità che si riflette sui suoi incerti sviluppi.

Oggi siamo di fronte ad un nuovo tentativo di sciogliere questa ambiguità, puntando di nuovo su un'ulteriore espansione dei poteri delle regioni, attraverso l'attuazione di quanto previsto dall'art. 116, c.3 Cost., ossia del cosiddetto regionalismo differenziato. Un'espansione così ampia (basti rileggere il testo delle prime bozze di intesa predisposte da alcune regioni) da rimettere in discussione i già difficili equilibri tra Stato e regioni, così come concepiti nel disegno costituzionale, secondo l'interpretazione che ne ha dato un nutrito filone di giurisprudenza costituzionale. In realtà, il testo della ricordata disposizione costituzionale non è affatto dei più chiari: si parla di "ulteriori forme e condizioni di autonomia" (senza specificare di quale autonomia si tratti, se solo amministrativa o anche legislativa) "concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117" (tutte ?) "e le materie indicate nel secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre regioni" (rispetto a quelle a statuto speciale di cui ai commi 1 e 2 e dunque alle sole regioni ad autonomia ordinaria?) "con legge dello Stato su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione" (quale il ruolo del Parlamento, del Governo e della regione nell'ambito di questa procedura appena accennata?).

2. Di fronte a tutti questi interrogativi non deve stupire il fatto che per oltre un ventennio questa disposizione (introdotta evidentemente con una certa fretta dal riformatore forse sotto la suggestione di alcuni modelli stranieri) sia rimasta lettera morta e che, quando la si è ripresa in mano per darvi attuazione si sia sviluppato un dibattito confuso nel quale si sono confrontate le più diverse interpretazioni, spesso tra loro contrastanti. A rimettere un po' d'ordine è ora intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n.192/2024, che ha in parte dichiarata incostituzionale, in parte assoggettata ad interpretazione conforme a Costituzione, la legge n.86/2024 (c.d. legge Calderoli), che ha cercato in modo maldestro di attuare l'istituto dell'autonomia

differenziata, senza una visione complessiva degli effetti che tale istituto può determinare sui caratteri distintivi del nostro regionalismo, alla luce dei quali va condotta l'interpretazione dell'art. 116, c.3.

È questa, infatti, la strada scelta dalla Corte per affrontare nel merito i quesiti propositi. “Il regionalismo italiano”, afferma la Corte “nel cui ambito deve inserirsi la differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., non è un regionalismo duale in cui tra una regione e l'altra esistono paratie stagne a dividerle. Piuttosto è un regionalismo cooperativo [...] che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni [...] e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano”. Il che non significa che la differenziazione sia da considerare un elemento estraneo al modello costituzionale, ma che essa deve necessariamente inserirsi in modo armonico e coerente in quel modello, facendone salvi i tratti di fondo. Un modello che punta a conciliare unità e indivisibilità della Repubblica (art.5 Cost.) e autonomia regionale secondo uno schema che, mentre affida alle regioni poteri (legislativi e amministrativi) funzionali all'assunzione di compiti e responsabilità relativi a prestazioni e servizi che possono essere prestati in modo più efficiente a questo livello, affida allo Stato poteri idonei allo svolgimento di funzioni connesse ad esigenze di carattere unitario, che mettono in gioco l'interesse nazionale. È quanto si legge espressamente nel testo riformato dell'art. 118 Cost. in tema di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e che è puntualmente ripreso in quest'occasione dalla Corte per affermare che anche “il collegamento tra unità e indivisibilità della Repubblica, da una parte, e l'autonomia delle regioni accresciuta grazie alla differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, è assicurato dal principio di sussidiarietà” che va dunque considerato il principio base per procedere all'attuazione di detta disposizione costituzionale.

Di qui una serie di conseguenze. La prima e fondamentale: “poiché il principio di sussidiarietà opera attraverso un giudizio di adeguatezza esso non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni e non può riguardare intere materie. La funzione è un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità. A ciascuna materia afferisce, invece, una gran quantità di funzioni eterogenee, per alcune delle quali l'attuazione del principio di sussidiarietà potrà portare alla allocazione verso il livello più alto, mentre per altre sarà giustificabile lo spostamento ad un livello più vicino al cittadino”. Oggetto, dunque, della differenziazione potranno essere solo specifiche funzioni individuate sulla base del loro oggetto e delle loro finalità e si potrebbe

aggiungere delle esigenze e vocazioni altrettanto specifiche dei singoli territori. E infatti, precisa la Corte, ed è la seconda conseguenza, poiché la differenziazione rappresenta “una deroga all’ordinaria ripartizione delle funzioni, essa va giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico e altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziarne i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e responsabilità – della soluzione prescelta”. Si tratta di una operazione non facile e che dovrà necessariamente tener conto di tutta quella giurisprudenza costituzionale che negli anni che abbiamo alle spalle ha affrontato il problema dell’affidamento alla regione o della riserva allo Stato di specifiche funzioni attinenti a settori di incerta attribuzione competenziale. Ancora, terza conseguenza: poiché l’attuazione della differenziazione tocca il delicato equilibrio tra unità e autonomia essa non può non vedere come protagonista il Parlamento nell’ambito del quale in sede di esame dei disegni di legge di recepimento delle intese non solo va raggiunta la maggioranza qualificata prevista dalla disposizione costituzionale, ma sarà possibile introdurre emendamenti e modifiche, eventualmente da rimettere ad una ulteriore negoziazione con le regioni interessate. Altre conseguenze riguardano, infine, i decisivi aspetti finanziari della differenziazione. Anche a questo riguardo le indicazioni della Corte sono chiare. Innanzitutto, necessità della previa determinazione dei LEP e dei relativi costi standard, la quale “rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, una rete di protezione che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale”; determinazione che, anche in questo caso, deve vedere un ruolo rilevante del Parlamento e non essere affidata a deleghe in bianco al Governo. In secondo luogo, il finanziamento dei LEP dovrà avvenire solo successivamente all’approvazione dei relativi stanziamenti a tutte le regioni, comprese quelle che non hanno sottoscritto intese con lo Stato ma che sono egualmente tenute ad assicurare i LEP. In terzo luogo, necessità dell’istituzione di fondo perequativo (ex art. 15 del dlgs. n. 68/2011) e, più in generale della piena attuazione del c.d. federalismo fiscale disegnato dalla legge n. 42/2009.

3. Se l’impostazione scelta dalla Corte e le principali conseguenze che essa ne trae mi paiono del tutto condivisibili, proprio le ultime considerazioni relative ai LEP e agli aspetti finanziari della differenziazione segnalano un'altra ragione più generale di perplessità di fronte all’accelerazione che ha avuto la sua attuazione. Se è vero, come

afferma la stessa Corte, che differenziare significa introdurre delle deroghe all'ordinaria ripartizione delle competenze, rendere operativo questo istituto presupporrebbe un quadro generale stabilizzato nel quale tale ripartizione si sia pienamente compiuta secondo i principi e le regole dettate dalla Costituzione; insomma presupporrebbe l'avvenuta realizzazione di un regime di autonomia "ordinario", rispetto al quale misurare le forme di autonomia "aggiuntive". Ma, come è noto, le cose non stanno affatto così sì che l'introduzione dell'autonomia differenziata può comportare il serio rischio di produrre scompensi e ingiustificate asimmetrie nel funzionamento complessivo del nostro sistema.

Al di là, infatti, delle inattuazioni segnalate dalla Corte sul piano della definizione dei LEP e dei profili relativi all'autonomia finanziaria delle regioni, altre sono quelle che vanno sottolineate e tra queste soprattutto la mancata attuazione dell'art. 118 Cost.. Essa avrebbe dovuto rappresentare l'occasione per un ripensamento generale della allocazione delle funzioni amministrative secondo i richiamati principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e costituire così l'ossatura portante dei rapporti tra Stato e regioni e tra queste e il sistema delle autonomie locali. Questo compito è stato sin qui largamente disatteso con tutte le conseguenze che ciò ha determinato sugli sviluppi (o meglio, sui mancati sviluppi) del nostro regionalismo. Calare l'attuazione dell'art. 116, c.3 Cost. in questa situazione caratterizzata da lacune ed omissioni gravi si tradurrebbe nell'attribuzione alle regioni firmatarie di un'intesa di una serie di funzioni patteggiate con lo Stato a parziale attuazione dell'art. 118, che rimarrebbe inattuato per tutte le altre regioni. Con la conseguenza, tra l'altro, del mantenimento in queste ultime di un apparato statale per l'espletamento delle funzioni altrove trasferite. Non il massimo per l'efficienza del nostro sistema amministrativo.

Considerazioni in parte analoghe valgono per l'inclusione nella differenziazione di funzioni non solo amministrative ma anche legislative, come previsto dalla legge n. 86/2004 ma ammesso anche dalla Corte costituzionale là dove afferma che "poiché tale disposizione (l'art. 116, terzo comma, Cost.) prevede l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa della devoluzione, quest'ultima potrà riguardare solamente funzioni amministrative o legislative, oppure tanto le funzioni legislative che quelle amministrative concernenti il medesimo oggetto". A me pare che, seguendo coerentemente le premesse iniziali del suo ragionamento, la Corte avrebbe forse potuto interpretare anche questo elemento, lasciato incerto nel testo, alla luce del disegno costituzionale generale dell'autonomia regionale. La potestà legislativa risulta infatti suddivisa tra Stato e regioni direttamente

dalla Costituzione nell'art.117 (e negli statuti speciali) , attraverso una ponderazione già operata tra unità e autonomia, tra esigenze unitarie e possibili differenziazioni secondo una logica di sussidiarietà che in certi casi non è stata particolarmente felice ma che non dovrebbe poter essere rimessa in discussione in sede di attuazione dell'art. 116, c.3, Cost. . Ammettere il contrario significa ammettere che in sede di attuazione della Costituzione, e con una semplice legge ordinaria sia pure approvata con una maggioranza qualificata, si possano introdurre modifiche al testo costituzionale. Non solo, ma anche in questo caso come potrebbe funzionare davvero un sistema nel quale la stessa materia è per alcuni oggetti (per alcune funzioni) disciplinata da una legge dello Stato (nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva o concorrente) e per altri oggetti (funzioni) da una legge regionale (nell'esercizio di una competenza legislativa "piena") e per altri oggetti ancora (funzioni) da una legge regionale (nell'esercizio di una competenza legislativa concorrente)? Non mi pare convincente (e in parte contraddittorio) affermare che "in ogni caso, anche qualora alcune funzioni concernenti una determinata materia vengano spostate alla competenza legislativa piena della regione, resteranno fermi i limiti generali di cui all'art. 117, primo comma, Cost., e le competenze legislative trasversali dello Stato come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i LEP, così come resta operativo il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost." Da un lato, infatti, che restino validi quei limiti generali è cosa ovvia, dall'altro ribadirlo con riferimento ad una "nuova" competenza legislativa "piena" delle regioni significa, in questo caso, interpretare il modello costituzionale alla luce della differenziazione e non il contrario. Del resto, proprio il costante riferimento al principio di sussidiarietà avrebbe potuto portare la Corte ad escludere i poteri legislativi dai possibili oggetti della devoluzione e a limitarla solo a specifiche funzioni amministrative. E' vero che la Corte costituzionale, nella nota sentenza n.303/2003, ha ritenuto che la sussidiarietà operi anche in relazione ai poteri normativi, ma si è trattato di un espediente del tutto eccezionale volto a evitare gli effetti negativi dovuti alle "lacune" presenti negli elenchi di materie contenuti nei commi 2 e 3 dell'art.117 ed evitare che settori non enumerati e nei quali siano in gioco interessi di livello nazionale ricadano automaticamente nella potestà legislativa "residuale" delle regioni, secondo il disposto del quarto comma dello stesso art. 117. Ma ciò non muta il significato del principio di sussidiarietà chiamato in causa, di regola, quale criterio ordinatore nella distribuzione delle funzioni amministrative, secondo la logica fatta propria dal richiamato art.118 Cost.

A parte queste ultime perplessità (peraltro non secondarie), la pronuncia della Corte si presenta, nel suo complesso, come un importante contributo di chiarezza nell'interpretazione di una disposizione costituzionale mal scritta e per molti aspetti oscura. Essa non riesce tuttavia a fugare del tutto le forti perplessità che permangono di fronte alla realizzazione dell'autonomia differenziata in una situazione di grave inattuazione di alcuni fondamentali aspetti del disegno costituzionale dell'autonomia regionale né il dubbio che ciò renda ancora più complicato il rapporto tra centro e periferia, allontani nel tempo l'inveramento di un regime "ordinario" dell'autonomia, non aiuti affatto a sciogliere l'ambiguità tra regionalismo legislativo e regionalismo amministrativo e comporti invece il rischio di tradursi in un elemento di ingiustificata discriminazione tra le regione e regione.