

## Osservazioni “a prima lettura” sulla sentenza della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata

di Vincenzo Cerulli Irelli

1. Anzitutto, la Corte detta un’interpretazione molto puntuale dell’art.116, laddove rapporta la disposizione costituzionale sulla possibilità di concedere forme e condizioni particolari di autonomia ad alcune Regioni, nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, che mentre prevede il pluralismo istituzionale e politico segnatamente delle entità territoriali, dall’altra parte riafferma il principio della Repubblica come una e indivisibile; nell’ambito della quale le molteplici formazioni politiche e sociali “*convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell’Italia una comunità politica con una sua identità collettiva*”.

In conseguenza, pur essendo consentita l’introduzione di elementi di concorrenza e differenza tra Regioni e territori, ciò “*non potrà spingersi sino a minare la solidarietà tra lo Stato e le Regioni e tra Regioni...e quindi la coesione sociale e l’unità nazionale*”. Il nostro regionalismo si qualifica come regionalismo cooperativo nel quale il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, nonché tra Regioni, concorre all’attuazione dei principi costituzionali e dei relativi diritti.

La “differenziazione” contemplata all’art. 116 dev’essere inquadrata nell’ambito di questi principi, e segnatamente del principio di sussidiarietà, che comporta la dislocazione delle funzioni di governo al livello territoriale più adeguato allo svolgimento delle stesse (singolarmente considerate). Del resto, l’art. 118 espressamente afferma lo stesso principio in ordine alla dislocazione territoriale delle funzioni amministrative nel modello ordinario (v. subito *infra*).

2. Da qui, la prima e a mio giudizio principale, affermazione della Corte in sede di interpretazione dell’art. 116: che la “differenziazione” ivi prevista, come quella che può essere concessa ad alcune Regioni, secondo il modello dell’art. 116, ha ad oggetto “*specifiche e ben determinate funzioni e non può riguardare intere materie*”. Ad ogni “materia” (tra quelle di cui all’art. 117, terzo comma, e quelle richiamate nello stesso articolo 116) corrisponde, com’è evidente, una pluralità di funzioni

amministrative, alcune delle quali possono essere oggetto di “ulteriore” conferimento alle Regioni, rispetto a quelle già di loro pertinenza nelle materie stesse, sulla base delle intese e della successiva legge di “differenziazione”. Giammai il conferimento può essere oggetto di tutte le funzioni comprese in una determinata materia.

Invero (questo punto fu oggetto dell’esame parlamentare della riforma), il Legislatore costituente, in ordine alla “differenziazione”, guardava piuttosto alle funzioni amministrative delle diverse materie oggetto di potestà legislativa, piuttosto che alla potestà legislativa nelle materie stesse.

Il conferimento “ulteriore” della singola funzione amministrativa, secondo il modello della “differenziazione”, comporta il conferimento della disciplina legislativa della funzione stessa. In ciò consiste la differenza tra il conferimento di funzioni ai sensi dell’art. 116 e l’attribuzione di funzioni amministrative ai diversi livelli di governo ai sensi dell’art. 118, che è mera attribuzione di funzioni amministrative, restando la disciplina legislativa delle funzioni quella ordinaria; mentre il conferimento delle funzioni amministrative ai sensi dell’art. 116 comporta anche il trasferimento della relativa potestà legislativa senza i limiti dei principi fondamentali della legge dello Stato.

Così ridimensionata la portata dell’art. 116, vengono superati i principali dubbi di costituzionalità della legge, perché l’esame del conferimento va fatto funzione per funzione, prima in sede di intesa tra Regione e Governo, e poi attraverso l’approvazione parlamentare della legge di “differenziazione”. Così, ad esempio, nell’ambito di una singola materia, come “tutela dei beni culturali” (art. 117, secondo comma, lett. s)), distinguendo tra le relative funzioni, si potrebbe riservare alla competenza statale la funzione relativa all’individuazione dei beni culturali e alla relativa tutela secondo l’ordinamento vigente, mentre si potrebbe conferire alla Regione la funzione di autorizzazione paesaggistica in quanto strettamente connessa alla funzione della pianificazione territoriale già di competenza regionale. Ciò a titolo di mero esempio.

3. Viene a cadere, dunque, il costante riferimento della legge alle “materie o ambiti di materie”, che viene sempre sostituita con quella di “*specifiche funzioni nell’ambito di materie o ambiti di materie*”. Ciò limita, appunto, l’ambito stesso dell’ulteriore conferimento alle Regioni di “forme e condizioni particolari di

autonomia” (cioè dell'applicazione del modello dell'art. 116). Se l'ulteriore conferimento concernesse intere materie, consentirebbe alle Regioni, nell'ambito dell'intesa, di richiedere che tutte le funzioni comprese in ogni singola materia, venissero trasferite, portandosi dietro l'intera disciplina legislativa.

In ordine alle “materie” le cui funzioni possono essere oggetto del conferimento, tra quelle elencate dalle norme costituzionali, la Corte ne delimita incisivamente l'ambito, escludendo quelle alle quali “afferiscono funzioni il cui trasferimento è in linea di massima difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà”, cioè materie le cui funzioni, per la dimensione degli interessi coinvolti, necessitano dell'imputazione a livello statale. Si tratta di molteplici materie, dal “commercio con l'estero” alla “tutela dell'ambiente”, alla “distribuzione nazionale dell'energia elettrica”, alla “tutela della concorrenza”, alle “norme generali sull'istruzione” ecc. (eliminazione da intendere esemplificativa).

Quindi, la portata applicativa dell'art. 116 viene fortemente ridimensionata: a) non conferimento di materie, ma di funzioni afferenti a determinate materie; b) le materie le cui funzioni possono essere conferite non sono tutte quelle elencate nell'art. 117, terzo comma, e nello stesso art. 116, ma tra esse solo quelle le cui funzioni non necessitano, in virtù del principio di sussidiarietà, dell'esercizio a livello statale.

4. Una legge attuativa dell'art. 116, come quella in oggetto, non sarebbe necessaria. La norma costituzionale potrebbe essere attuata direttamente attraverso le singole intese e le successive leggi di “differenziazione”. Tuttavia la Corte ha ritenuto che nulla ostacola la decisione del Legislatore di adottare una legge di carattere generale attuativa dell'art. 116, come guida dello “svolgimento del negoziato per un più ordinato e coordinato processo di attuazione”. Quindi, la legge attuativa in sé pur non necessaria, non presenta come tale, dubbi di costituzionalità; lo scrutinio riguarda singole norme della legge, in punto di legittimità costituzionale ovvero in punto di interpretazione “conforme”. Ciò che la Corte ha fatto con la sentenza in commento.

Questo punto rende invero dubbia l'ammissibilità del referendum abrogativo, ridotto com'è, dopo l'ordinanza della Cassazione 12.12.2024, al quesito sull'abrogazione della legge in quanto tale, come risultante dalla sentenza della Corte.

5. Le singole leggi di “differenziazione” (di approvazione parlamentare delle singole intese) sono configurate dalla Corte come espressione di piena potestà legislativa, non leggi di mera approvazione (prendere o lasciare), precludendo la possibilità di introdurre emendamenti. La legge di “differenziazione” può essere modificata in sede parlamentare (quindi viene ricondotta al Parlamento l’”ultima parola” in ordine all’approvazione dell’intesa). Tuttavia, le modifiche introdotte in sede parlamentare comporteranno l’apertura di una successiva fase di rinegoziazione tra il Governo e la Regione interessata, che potrà dare luogo ad una nuova intesa. L’efficacia della legge di “differenziazione” come modificata dal Parlamento, mi pare perciò condizionata al raggiungimento di tale nuova intesa. Resta, tuttavia, su questo punto, aperta una necessità di approfondimento.

Ancora sul punto, la Corte sottolinea che le singole leggi di differenziazione (ma questo mi sembra abbastanza ovvio) siano sottoposte come tutte le leggi, allo scrutinio di costituzionalità; sia in via incidentale sia attraverso ricorso in via principale di Regioni terze che possono essere lese nelle loro competenze dal conferimento delle funzioni ulteriori alla Regione di cui si tratta.

6. Altro punto assai importante della sentenza riguarda la questione dei LEP. Sul punto, rilevano due questioni decisive affrontate dalla Corte.

La prima riguarda la competenza circa la determinazione dei LEP in ordine alle singole funzioni, la quale non può che essere del Legislatore (legge o decreto legislativo). Si tratta di una questione squisitamente politica, perché ogni scelta circa il fatto che una determinata funzione sia determinata come LEP comporta conseguenze anche sul piano finanziario in ordine all’esercizio di tutte le altre funzioni. Decidere i livelli di prestazioni relative ai diritti civili e sociali comporta la previsione delle risorse necessarie per garantire in tutto il territorio nazionale uno standard uniforme delle prestazioni stesse, e in conseguenza una possibile riduzione delle risorse relativamente ad altre funzioni. I LEP rappresentano, sottolinea la Corte, “il frutto di un bilanciamento da operare tenendo conto delle risorse disponibili”, ciò che implica la discrezionalità politica del Legislatore (statale).

Il meccanismo previsto dalla legge per la determinazione dei LEP (delega legislativa per i cui principi e criteri direttivi si rinvia alla legge n. 197/022, art. 1,

comma 791-801, decreti legislativi, aggiornamenti successivi con DPCM) viene dichiarato illegittimo e inapplicabile in tutti i suoi aspetti, sia in ordine alla delega (principi e criteri direttivi generici e del tutto inadeguati) sia in ordine ai successivi DPCM di aggiornamento (la determinazione dei LEP sfugge alla competenza del Governo).

Ancora assai importante in ordine ai LEP è l'altra questione affrontata e risolta dalla Corte, in stretta connessione con la prima affermazione della Corte circa il conferimento di funzioni anziché di materie. Si tratta della distinzione posta dalla legge tra materie LEP e materie non LEP, le prime qualificate come trasferibili senz'altro, le altre trasferibili solo dopo la determinazione dei LEP. Ma, nella impostazione della Corte, una volta che il conferimento alle Regioni delle ulteriori forme di autonomia, viene ad avere ad oggetto non le materie ma le funzioni, occorre valutare se le singole funzioni oggetto del conferimento, possano o meno attenersi ai livelli essenziali di prestazioni concernenti diritti civili o sociali, a qualunque materia esse afferiscano. Ciò comporta la insussistenza della distinzione tra materie LEP e materie non LEP che viene a cadere (in ogni materia possono esservi funzioni che attengono a diritti civili o sociali). E comporta altresì la necessaria previa determinazione dei LEP per ogni conferimento di funzione che "implica prestazioni concernenti diritti civili o sociali", di standard uniformi "del godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale". Ogni singola funzione non può essere conferita senza tale previa determinazione.