

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

2

2024 · ANNO XLV
gennaio/marzo

L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA
DELLE REGIONI ALLA PROVA
DELL'ATTUAZIONE

RUBETTINO

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini
COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerreda
Jean-Bernard Auby
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Marina Caporale
Enrico Carloni
Tanja Cerruti
Giulio Citroni
Stefano Civitarese Matteucci
Chiara Cudia
Marzia De Donno
Michele Della Morte
Elena D'Orlando
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tommaso Francesco Giupponi
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Giorgia Nesti
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

COMITATO DI REDAZIONE

Stefano Agusto
Edoardo Caruso
Edoardo Nicola Fragale
Fabio Pavanini
Gloria Pettinari
Angelo Schillizzi
Maria Chiara Siclari
Davide Tumminelli



REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275475 – 051 5277658
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron
Gabinetto Presidente della Giunta regionale
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
francesca.paron@regione.emilia-romagna.it
EDITORE

Rubbettino editore
Viale Rosario Rubettino, 10
88049 Soveria Mannelli (CZ)
tel. 0968 6664209
Servizio Abbonamenti: tel. 0968 6664209
Sito web: www.rubbettinoeditore.it
E-mail: commerciale@rubbettino.it

STAMPA

Rubbettino print
nel mese di dicembre 2024
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

Condizioni di abbonamento
La quota di abbonamento alla Rivista per tutto il 2024 è di € 136,00 da versare sul c.c. postale 15062888 intestato a Rubbettino editore – Periodici, causale abbonamento IdF 2024. La Rivista è disponibile in libreria. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00. I prezzi indicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.



Indice

EDITORIALE

- 237 Il puzzle delle autonomie
Gianluca Gardini

SAGGI E ARTICOLI

- 255 L'art. 119 cost. e le implicazioni finanziarie
del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio
Guido Rivosecchi
- 285 L'autonomia differenziata: verso quale modello
di finanziamento
Floriana Cerniglia
- 303 Il ridimensionamento dell'interesse nazionale nella legge
Calderoli: quale strategia di "riallineamento" costituzionale?
Dalla legge "procedurale" alla legge di principi
Nicola Gullo
- 337 Legge Calderoli e Città metropolitane: possibile rischio
di ulteriore snaturamento dell'ente locale?
Daniela Mone

NOTE E COMMENTI

- 371 Mentire all'amministrazione: le conseguenze delle false
dichiarazioni del privato nei concorsi pubblici e nelle
procedure a evidenza pubblica
Claudio Costanzo
- 407 El alquiler de alojamientos de corta duración: breve
análisis de su régimen jurídico y de sus problemas desde
el Derecho de la Unión Europea y español
Manuel Moreno Linde

- 427 Programmazione e dimensionamento della rete scolastica
tra recenti approdi della giurisprudenza costituzionale
e prospettive del regionalismo differenziato
Francesca Socci

LETTURE E SEGNALAZIONI

- 461 L'autonomia locale come strumento per l'affermazione
dei diritti. Spunti per l'attualità a partire dalle opere
di Cecilia Corsi
Claudia Tubertini

Editoriale

Il puzzle delle autonomie

*Gianluca Gardini**

Il decentramento territoriale è un processo di distribuzione e organizzazione delle competenze tra livelli di governo che accompagna il nostro Paese sin dalla nascita. L'unità politica e giuridica italiana, storicamente, si fonda sul paradigma del centralismo (alla francese) e su una logica di tipo gerarchico-piramidale, che opera dall'alto verso il basso e dal centro verso la periferia. Tuttavia, nel corso degli anni, il decentramento territoriale ha progressivamente eroso l'impianto centralizzato originario, lasciando spazio ad un graduale trasferimento di funzioni e risorse dal centro verso la periferia.

Il processo di decentramento segue un andamento molto altalenante, fatto di improvvise accelerazioni e brusche frenate, di esaltazioni collettive e pesanti sconforti, di convinzioni assolute e paure ataviche. Ma la caratteristica forse più evidente del decentramento sinora attuato è l'assenza di una visione sistemica che, invece, dovrebbe accompagnare le riforme dirette ad incidere sull'intelaiatura delle autonomie territoriali e, quindi, sulla stessa forma di Stato.

* * *

Muovendo da questa premessa generale, è interessante capire se la legge n. 86 del 2024 per l'autonomia regionale differenziata, c.d. Calderoli, si discosti in qualche modo dalle passate esperienze di decentramento.

La prima caratteristica, evidente, è che la legge che intende dare attuazione al regionalismo differenziato, rilanciato da alcune forze politiche negli ultimi anni, funziona come catalizzatore del sentimento nazionale intorno a due poli ideali – o forse sarebbe meglio dire ideologici – raffigurabili in modo semplicistico con gli antonimi unità vs. disgregazione del paese, Nord vs. Sud, ricchezza vs. povertà. Viene così a riproporsi un'antitesi classica, che ci riporta ad un'epoca in cui il progetto regio-

* Professore Ordinario di Diritto Amministrativo, Università di Ferrara – Direttore di Istituzioni del Federalismo.

nalista era direttamente alimentato dal diverso grado di sviluppo tra Nord e Sud del paese e dalla volontà di porre rimedio alle difficoltà di alcune aree del territorio nazionale; idea avversata dai sostenitori di un decentramento più moderato, condizionato da una costante preoccupazione centralista e da logiche di uniformità tra i territori. Il dibattito dell'Assemblea costituente sui poteri da conferire alle Regioni ordinarie (quelle speciali, si sa, fanno storia a sé) mise a nudo le due anime del regionalismo italiano, diviso tra i fautori dell'autonomia politica territoriale, necessaria per consentire l'espressione democratica delle comunità residenti e colmare il divario tra Nord e Sud, e gli assertori di un mero decentramento amministrativo, con Regioni prive di autonomia politica e quindi di potestà legislativa. Da questa dialettica scaturì, com'è noto, un equilibrio particolarmente complesso tra le istanze dell'unità e ragioni del decentramento, sintetizzato perfettamente dalla disposizione su cui si impernia l'intero sistema delle autonomie, ossia l'art. 5 della Costituzione. La polarizzazione politica sull'ampiezza del regionalismo è dunque ben nota agli italiani, e oggi viene riproposta a parti invertite, in una schematizzazione dove i sostenitori della "maggiore autonomia" sono visti come portatori di valori egoistici, che minacciano l'eguaglianza dei territori e delle comunità, mentre gli oppositori dell'autonomia differenziata si propongono come difensori della solidarietà nazionale. La contrapposizione non potrebbe essere più netta: come osserva Guido Rivosecchi nel suo bel saggio d'apertura, i fautori della differenziazione vedono nelle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» che le Regioni ordinarie possono chiedere allo Stato «l'unico strumento a disposizione per il rilancio del regionalismo e, più in generale, per assicurare la credibilità dei poteri pubblici, nella fase successiva al fallimento delle numerose riforme precedentemente tentate». Al contrario, i difensori dell'unità e della solidarietà nazionale criticano aspramente la deriva egoistica cui condurrebbe il regionalismo c.d. asimmetrico, che verrebbe a «sancire il prevalere dell'appartenenza regionale su quella nazionale» secondo una logica apertamente secessionista¹.

¹ F. PALLANTE, *Così il "popolo regionale" cancella la Costituzione*, in *Il Manifesto*, 22 ottobre 2024.

Questa contrapposizione si manifesta in atti giuridici, oltre che nelle idee, considerato che quattro Regioni (Puglia, Campania, Sardegna e Toscana) hanno mosso diverse censure di costituzionali al testo della legge n. 86 del 2024, e una richiesta di referendum abrogativo è stata depositata presso la Cassazione a fine settembre, sostenuta da oltre un milione e mezzo di firme. La decisione della Corte costituzionale sui ricorsi regionali è stata assunta mentre il presente fascicolo andava in stampa (12-14 novembre), e al momento in cui si scrive non risulta ancora stata pubblicata; pertanto, i contributi qui pubblicati non hanno potuto tenerne conto². Sul fronte opposto, i sostenitori del regionalismo differenziato hanno già avviato la negoziazione – peraltro molto opaca, non essendovi traccia nei documenti pubblicati sui siti istituzionali delle Regioni interessate né su quello del Ministero per gli affari regionali – sulle richieste presentate da Veneto, Lombardia, Piemonte e Liguria per l’acquisizione di competenze relative alle cosiddette materie non-Lep, ossia le materie per le quali non è prevista la definizione di un livello essenziale delle prestazioni da garantire in tutti i territori. Contemporaneamente, il Comitato Lep si appresta a concludere i propri lavori di definizione in tutta fretta, sulla scorta dei principi fissati dalla legge di Bilancio 2023 (29 dicembre 2022, n. 197, artt. 791-801-*bis*)³.

Insomma, negli ultimi anni il «permanente pendolo tra il principio di unità e quello del decentramento territoriale»⁴ ha ripreso a oscillare con forza, riattivando un conflitto politico che gli anni delle crisi (al plurale) avevano anestetizzato.

² Ufficio comunicazione e stampa della Corte costituzionale, Comunicato del 14 novembre 2024. Il comunicato stampa reso noto dalla Corte costituzionale non consente di comprendere se il riferimento al necessario intervento del Parlamento («Spetta al Parlamento, nell’esercizio della sua discrezionalità, colmare i vuoti derivanti dall’accoglimento di alcune delle questioni sollevate dalle ricorrenti, nel rispetto dei principi costituzionali, in modo da assicurare la piena funzionalità della legge») significhi il referendum sull’intera legge n. 86/2024, vista la struttura generale del quesito, possa ancora giustificarsi per la parte residua della legge che sopravvive alle censure di costituzionalità; ovvero se, dopo questa sentenza, la legge divenga praticamente inapplicabile, ed il referendum perda quindi la sua ragione di essere.

³ V. TONDI DELLA MURA, *Quella prova di forza del comitato LEP prima della Consulta*, in *Quotidiano di Puglia*, 10 novembre 2024.

⁴ G.M. SALERNO, *La prossima pronuncia della Corte costituzionale sulla legge Calderoli: quali prospettive costituzionali?*, in *federalismi.it*, 27, 2024.

* * *

Esaminando le ragioni di questa contrapposizione viene in luce la prima caratteristica distintiva della legge n. 86 del 2024, con la quale si vorrebbero dettare le regole generali e procedurali per dare attuazione al regionalismo asimmetrico previsto all'art. 116, co. 3 Cost. Si nota immediatamente che al centro del conflitto generato da questa legge non c'è la scelta della forma di Stato più adatta per il nostro Paese, come in passato, ma l'idea – molto meno nobile – per cui l'autonomia differenziata possa incidere sulla distribuzione delle risorse economiche, in particolare tributarie, tra i territori regionali. La vera ragione, inconfessata, che anima le richieste di maggior autonomia avanzate da alcune Regioni ordinarie, le più ricche e produttive del paese, è rappresentata infatti dai c.d. “residui fiscali”, ossia la quota di gettito tributario prodotto sul territorio che eccede il finanziamento dei servizi erogati dallo Stato sul medesimo territorio. La tesi di partenza, peraltro molto contestata in letteratura, è che vi siano Regioni che pagano imposte in misura maggiore del valore dei servizi pubblici che ricevono da parte dello Stato centrale, e altre che ricevono servizi pubblici per un ammontare maggiore dei tributi che producono e versano all'erario centrale. Questa differenza, attiva o passiva, rappresenta oggi il vero oggetto del contendere, mimetizzato dietro pretese di maggiore funzionalità, miglior gestione, valorizzazione delle potenzialità territoriali che sarebbero inibite da un regime regionale uniforme. Insomma, alla base delle richieste di maggiore autonomia da parte di alcune Regioni ordinarie vi è la volontà di ottenere risorse aggiuntive per garantire l'esercizio delle funzioni e l'erogazione dei servizi pubblici ad esse conferite⁵. In modo speculare, alla base dell'opposizione al progetto di riforma vi è il timore che questo finanziamento aggiuntivo, legato alla maggiore autonomia di alcune Regioni ordinarie, produca una diminuzione delle risorse complessivamente disponibili per tutte le altre, con conseguente impossibilità di garantire la prestazione di servizi

⁵ Risorse che servono a «fornire ai cittadini servizi pubblici (e, con essi, anche buone prassi da poter imitare) in modo più efficiente di quanto accada oggi, con benefici effetti per tutta la collettività nazionale», secondo la tesi proposta dalla maggioranza. Cfr. A. GIOVANNARDI, *Perché l'illegittimità costituzionale nel ddl Calderoli non c'è*, in *Il Sole 24ore*, 20 marzo 2024.

e funzioni essenziali al soddisfacimento dei diritti individuali nei territori non differenziati⁶. È importante fare chiarezza sulle finalità reali, al di là di quelle dichiarate, che muovono questa nuova ondata di regionalismo, per capirne la effettiva portata.

La distribuzione delle risorse, d'altra parte, non è certo un tema inedito nelle dinamiche del decentramento. La distribuzione delle risorse è il punto centrale di ogni istanza autonomistica, la pretesa ricorrente che accomuna – seppure con modulazioni diverse – tutti i sistemi decentrati, unitari o federali. Gli Stati decentrati (includendo in questa espressione anche quelli federali) presentano tutti, senza eccezioni e in misura variabile a seconda del grado di decentramento, il problema del finanziamento da assicurare ai diversi livelli di governo per l'esercizio delle funzioni e l'erogazione dei servizi pubblici ad essi conferiti. Le scelte politiche e legislative concernenti il finanziamento dei livelli di governo – centrale, intermedio e locale – creano forti tensioni, sia in senso verticale (ossia tra il centro e le autonomie), sia in senso orizzontale (ossia tra le autonomie), dal momento che il riparto dei mezzi economici produce effetti sistemici all'interno di un insieme chiuso, dotato di risorse finite. Come opportunamente rileva Floriana Cerniglia nel saggio pubblicato in questo fascicolo, «tutti i progetti di decentramento, anche negli Stati federali, devono sempre misurarsi con il corretto finanziamento della spesa di competenza dei governi locali e con il disegno di meccanismi di perequazione delle risorse tra i territori». Nella maggior parte dei sistemi decentrati, l'autonomia finanziaria dei livelli di governo è accompagnata dalla presenza di meccanismi equitativi, che puntano a redistribuire in modo più armonico le risorse presenti in quantità disomogenea nei diversi territori: l'equilibrio tra autonomia finanziaria e equità è la chiave di volta per la costruzione di un'organizzazione che vuole essere, al contempo, decentrata e coesa.

L'idea di poter incidere sulla distribuzione delle risorse tra le Regioni ordinarie, imitando il modello delle Regioni a statuto speciale (e del regionalismo asimmetrico “alla spagnola”), è alla base anche del regionalismo differenziato tratteggiato dalla legge n. 86/2024. Mettendo

⁶ La legge Calderoli «fa brandelli l'Italia con i suoi cittadini», affermano i detrattori dell'autonomia differenziata. G. DE MINICO, *Autonomia, l'inganno dei LEP*, in *La Repubblica*, 20 ottobre 2024.

per un momento da parte la difficoltà di definire giuridicamente i LEP, e le responsabilità dei diversi governi che si sono succeduti, dal 2001 ad oggi, per non avervi mai proceduto; lasciando a margine i problemi economici nel garantire il finanziamento dei LEP, anche nelle sole materie differenziabili, quale condizione da cui dipende l'avvio del processo stesso di differenziazione; andando oltre la questione, pur relevantissima, della delimitazione delle materie "trasferibili" e delle ragioni che devono sempre accompagnare le diverse richieste di trasferimento; prima e al di sopra di tutti questi aspetti, il punto chiave di questa legge "generale e procedurale" è la sua capacità di incidere sulla distribuzione delle risorse tra le diverse Regioni.

Come attentamente evidenzia Cerniglia nel suo saggio, «tutto il meccanismo di finanziamento sia delle materie LEP (le cui risorse sono stimate sulla base dei fabbisogni) sia non LEP (che ricalcano la spesa storica dello Stato che passa al bilancio delle Regioni) ha forti analogie con il finanziamento delle Regioni a statuto speciale». Secondo la legge Calderoli, infatti, il finanziamento delle nuove funzioni sarà basato sulla compartecipazione regionale ad uno o più tributi erariali maturati nel territorio della Regione. Com'è noto, le quote di compartecipazione ai tributi erariali maturati nel territorio regionale costituiscono la principale entrata tributaria delle Regioni a statuto speciale (RSS): per ciascuna RSS, lo statuto elenca le imposte erariali delle quali una quota percentuale è attribuita alla Regione, le aliquote eventualmente differenziate per ciascun tipo di imposta, la base di computo, le modalità di attribuzione. Questo meccanismo fa sì che compartecipazioni al gettito dei principali tributi nazionali incassato sui territori delle RSS siano molto differenziate: si va dal 100% di tutti i tributi erariali della Valle d'Aosta al 90% del Trentino-Alto Adige (con una piccola quota trattenuta dalla Regione e il resto attribuito direttamente alle due Province), ad aliquote di compartecipazione via via inferiori e a loro volta differenziate per le altre RSS. Analoga varietà – è facilmente ipotizzabile – si avrà anche per le Regioni ordinarie che otterranno la differenziazione ex art. 116, co. 3 Cost., solo che a stabilire le quote di compartecipazione non saranno gli statuti d'autonomia, come per le RSS, ma una specifica Commissione paritetica, che sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi a consuntivo proporrà, di anno in anno, le conseguenti regolazioni finanziarie. Questo meccanismo do-

vrebbe attenuare il problema dell'extragettito per Regioni che avranno l'autonomia differenziata, dato che, come rileva Cerniglia, «annualmente la Commissione paritetica dovrà riallineare l'andamento dei fabbisogni di spesa regionale per le materie LEP con l'andamento del gettito dei tributi erariali compartecipati dalla Regione medesima per il finanziamento delle funzioni trasferite», cosicché «non ci saranno risorse aggiuntive nel caso in cui le risorse da compartecipazione al gettito crescessero in misura maggiore rispetto ad un fabbisogno di spesa per le funzioni trasferite». Questo almeno in teoria, visto le 21 Commissioni regionali risentiranno dei condizionamenti politici esercitati dalle maggioranze al governo del Paese e, soprattutto, opereranno in modo differenziato in ogni Regione, dando vita ad un mosaico fiscale su base nazionale che renderà molto difficile governare la finanza pubblica e il debito. Di sicuro, fa notare la Corte costituzionale, «in base a tale previsione, potrebbero essere premiate proprio le regioni inefficienti, che – dopo aver ottenuto dallo Stato le risorse finalizzate all'esercizio delle funzioni trasferite – non sono in grado di assicurare con quelle risorse il compiuto adempimento delle stesse funzioni». Di sicuro, segnalano gli esperti, si passerebbe da un regionalismo basato sulla cooperazione tra i territori, che si supportano reciprocamente pur con fatica e lamentele, a un regionalismo apertamente competitivo, senza più infingimenti: secondo i più drastici, un regionalismo «fondato sull'egoismo territoriale»⁷.

Resta da capire perché il Governo, per il finanziamento delle funzioni aggiuntive, abbia voluto puntare su entrate sostanzialmente derivate anziché tributi propri, affidati all'autonomia (e alla responsabilità) delle Regioni differenziate. L'autonomia “politica” delle Regioni differenziate dovrebbe essere accompagnata da una corrispondente autonomia finanziaria, intesa come capacità di generare risorse proprie attraverso il potere di regolare e gestire imposte applicate alla popolazione/beni che insistono sul territorio di propria competenza. Il potere fiscale rappresenta il “*lifeblood of government*”⁸, e da esso dipende la reale autonomia dello Stato e dei livelli di governo in cui esso si articola. Al contrario,

⁷ M. VILLONE, *Zaia si accorge dei dazi: autonomia da rivedere?*, in *Il Fatto Quotidiano*, 12 novembre 2024.

⁸ Corte Suprema degli Stati Uniti, *Bull vs. United States*, 259 U.S. 247, 1935.

se le competenze regionali sono finanziate prevalentemente attraverso trasferimenti provenienti dal Governo centrale (sui quali i territori non hanno pieno potere decisionale), il grado di autonomia delle Regioni differenziate sarà sicuramente inferiore a quello di cui esse disporrebbero se si finanziassero attraverso tributi propri, rispetto a cui dispongono di un potere autonomo di regolazione. Ciò, come osserva Rivosecchi nel suo saggio, «non si può nascondere che le proposte originarie avanzate in tema di regionalismo differenziato da parte di alcune Regioni esprimano una sorta di “reazione”, per quanto non sempre composta, alle richiamate tendenze all’accentramento fiscale e finanziario». Impossibile non leggere, dietro la soluzione della compartecipazione ai tributi erariali, la richiesta delle Regioni ordinarie di ottenere maggiori risorse fiscali (il gettito tributario prodotto sul proprio territorio) senza esporsi, in termini di responsabilità politica, ai rischi di un potere di prelievo fiscale proprio.

* * *

Il secondo elemento che caratterizza la legge generale per l’attuazione dell’art. 116, co. 3 Cost. è l’assenza di indicazioni esplicite, di distinzioni chiare, di confini certi. Come rileva opportunamente nel suo saggio Nicola Gullo, «Nel complesso, la legge “Calderoli” risulta contrassegnata da un quadro giuridico flessibile che, a parte la pregiudiziale individuazione dei LEP con uno specifico e puntuale intervento normativo, affida sostanzialmente alla negoziazione politica tra esecutivo regionale e Governo nazionale l’elaborazione del nuovo statuto autonomistico delle Regioni a statuto ordinario, con un ridotto coinvolgimento delle Camere». Ne discende che «la richiesta – e quindi l’intesa – potrebbe riguardare (potenzialmente) tutte le materie di legislazione concorrente e le quattro materie di legislazione esclusiva statale, di cui al comma 3, e avere ad oggetto sia le competenze legislative che quelle amministrative, consentendo in tal modo una profonda e radicale espansione dell’autonomia regionale con una corrispondente e significativa compressione dei compiti e delle funzioni dello Stato». Lasciando a margine il fatto che, in questo modo si autorizzerebbe una modifica sostanziale delle competenze dei livelli di governo e della stessa forma di Stato senza passare per la formale procedimento di revisione costituzionale, ciò che si vuole qui evidenziare sono

gli effetti concreti di una simile ondata di trasferimenti: in pratica, significa ammettere che le 15 Regioni ordinarie possano, in futuro, trasformarsi in altrettante Regioni speciali, generando una tale differenziazione di regole, sia legislative che amministrative, da risultare insostenibile, per gli effetti prodotti su scala nazionale, per la certezza del diritto e, soprattutto, la stabilità economica, sociale e politica. A questo riguardo non può essere trascurato, come segnalano alcuni ricorsi regionali, che l'art. 116, co. 3 Cost. parla di "condizioni particolari di autonomia", laddove l'aggettivo particolari non può che essere riferito alla quantità e alla qualità delle funzioni devolvibili alle Regioni ordinarie: ovviamente, il concetto di "particolare" si contrappone dal punto di vista logico-semanticamente ad un "generale" trasferimento di funzioni, legislative e amministrative, in tutte e 23 le materie di competenza concorrente Stato-Regioni. Per di più richiedibili, secondo la legge Calderoli, senza necessità di spiegare i motivi della richiesta di "ulteriore autonomia" su quelle materie. Il Giudice delle leggi, peraltro, aveva già fatto leva sullo stesso aggettivo («in particolari materie indicate dalla legge»)⁹ per escludere la legittimità costituzionale di una norma che prevedesse la devoluzione in blocco di intere materie, troppo ampie e dai contorni indeterminati, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con l'effetto di alterare il criterio ordinario di riparto tra giudice ordinario e amministrativo previsto in Costituzione (art. 103 Cost.), e non si vede come, nel caso del regionalismo differenziato, possa discostarsi da un orientamento, che, a chi scrive, appare nitido e condivisibile. Nel senso che, se le condizioni della nuova autonomia da conseguire tramite intesa con il governo devono essere "particolari", non potranno per ciò stesso riguardare la generalità delle materie previste dall'art. 117, co. 3 più alcune di quelle indicate nell'art. 117, co. 2 Cost. A questo riguardo, la Corte ha già reso noto, con il comunicato stampa già citato in cui si anticipano i contenuti della pronuncia sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni, che la devoluzione deve riguardare specifiche funzioni legislative e amministrative, e non materie o ambiti di materie; e, soprattutto, deve essere giustificata, in relazione alla singola Regione, alla luce del richiamato principio di sussidiarietà.

⁹ Il riferimento è alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004.

Ciò, senza trascurare che alcune materie indicate nell'art. 117.3 Cost. sfuggono ormai completamente al controllo regionale, e finanche statale: le competenze in tema di energia, contrasto alle pandemie o al cambiamento climatico, commercio estero, rapporti internazionali, infrastrutture strategiche, telecomunicazioni, non possono più ritenersi oggetto di mera concorrenza tra Stato e Regioni, data la dimensione sovranazionale degli interessi toccati, pertanto la loro regolazione è pacificamente devoluta al legislatore europeo, che deve a sua volta confrontarsi con sfide di portata globale¹⁰.

Analoga incertezza si rinviene in riferimento alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in particolare in relazione alla distinzione tra materie LEP e non-LEP. Come noto, l'attribuzione alle Regioni ordinarie di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» è subordinata alla determinazione dei LEP, realizzata con atti del Governo aventi forza di legge (come correttamente prevede la legge 86/2024 a seguito degli emendamenti introdotti nel corso dell'iter parlamentare) da adottarsi entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, in modo da proteggere «equamente» sull'intero territorio nazionale i diritti essenziali dei cittadini. Nel suo comunicato stampa la Corte costituzionale ha fatto sapere di considerare illegittima «una delega legislativa per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) priva di idonei criteri direttivi, con la conseguenza che la decisione sostanziale viene rimessa nelle mani del Governo».

A prescindere dalla scelta discutibile per cui una prima indicazione di alcuni LEP è già stata «estratta» dalla legislazione vigente ad opera di un Comitato appositamente nominato dal governo (Clep), mentre – come evidenzia il saggio di Gullo – altri LEP saranno invece «il risultato dell'intervento normativo regolato dallo stesso art. 3 della legge *de qua*», il vero nodo della questione è rappresentato dalla difficoltà di separare cartesianamente materie per le quali è in astratto possibile evidenziare «un legame diretto con la tutela di un diritto civile e sociale, e quelle per le quali

¹⁰ F. BASSANINI, *Autonomia differenziata, interessi nazionali e diritti dei cittadini (i "tempi" dell'autonomia differenziata)*, in Astrid Rassegna, n. 13/2024. P. COSTA, *Il regionalismo pensato nel 2001 cambia senso con la globalizzazione*, il Mattino di Padova, 17 novembre 2024.

il legame non è immediato»¹¹. Con riferimento a prestazioni e servizi che soddisfano diritti sociali e civili è evidente che una cesura netta tra due gruppi, caratterizzati da un regime giuridico significativamente diverso, tra materie che possono prestarsi alla tutela di diritti spettanti ai cittadini, nell'ambito delle quali si possono evidenziare standard prestazionali e di servizio "misurabili ed esigibili", e materie che non influenzano invece il godimento di tali diritti, non è facilmente sostenibile. E chi volesse farlo, verrebbe facilmente smentito dall'osservazione della realtà, che mostra una forte interconnessione e frequenti condizionamenti tra materie LEP e non LEP. L'esempio della protezione civile (materia non-LEP di cui tutte le Regioni avamposto hanno chiesto l'immediata devoluzione) è eloquente: la diversa regolazione di questa materia in tutte le Regioni italiane, in assenza di standard prestazionali garantiti su tutto il territorio nazionale, può incidere direttamente sulla tutela della salute dei cittadini (materia LEP simbolo) nel caso in cui calamità naturali, come le recenti alluvioni o le pandemie, mettano direttamente repentaglio l'incolumità e la salute dei cittadini. Ma considerazioni analoghe possono sicuramente essere riferite ad altre materie non-LEP, come la previdenza complementare e integrativa, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, la giustizia di pace o il commercio con l'estero, la cui regolazione differenziata può certamente influenzare, per quanto in via indiretta, il godimento dei diritti civili da parte dei cittadini italiani¹². Mi pare molto centrata, a questo proposito, l'obiezione sollevata dal Presidente della Regione Calabria, Roberto Occhiuto, che pure non ha impugnato la legge Calderoli per motivi politici, con riferimento alla materia non-LEP "commercio con l'estero": la devoluzione ad una Regione (nell'esempio fatto da Occhiuto, il Veneto) delle competenze in questo ambito non potrà non produrre effetti nei confronti delle altre Regioni ordinarie, che vedrebbero molto probabilmente danneggiati i propri prodotti¹³.

¹¹ M. BORDIGNON, L. RIZZO, G. TURATI, *Il grande equivoco delle materie non-LEP*, in Lavoce.info, 8 novembre 2024

¹² *Ibidem*.

¹³ K. HAUSER, *Autonomia, il governo tenta la fuga in avanti. E oggi c'è la Consulta*, Il Manifesto, 12 novembre 2024. Peraltro, come fa notare l'ex ministro ed economista Paolo Costa, «fa tenerezza pensare alle Regioni che pensano di tutelare da sole il loro "commercio estero" (e i rapporti internazionali con l'Unione europea)" in un mondo nel quale gli accordi commercia-

La verità è che, dal punto di vista metodologico, una cesura netta tra materie LEP e non-LEP risulta poco chiara e decisamente discutibile, essendo incentrata sulla dimensione finanziaria dei soli Lep “prestazionali” a discapito di altri compiti e funzioni che influenzano il godimento dei diritti civili e sociali, come segnalato dallo stesso Ufficio Parlamentare di Bilancio. Non a caso, in riferimento a questo punto specifico, la Corte costituzionale ha già reso noto che «la limitazione della necessità di predeterminare i LEP ad alcune materie (distinzione tra “materie LEP” e “materie no-LEP”) va intesa nel senso che, se 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». Non è chiaro, perlomeno dal comunicato, se la Corte abbia voluto mantenere in vita la distinzione tra i due elenchi, nell’ottica di non far cadere le trattative già avviate: la speranza, ovviamente, è che la lettura della sentenza dimostri il contrario, considerata l’inconsistenza di una simile partizione.

* * *

Occorre riprendere, per qualche considerazione di sintesi, il tema da cui ha preso il via questa riflessione, concernente il processo di decentramento che, sin dalla nascita, accompagna la storia del nostro Paese. La premessa è che autonomia e differenziazione dei territori, ad avviso di chi scrive, sono concetti complementari, finanche sinonimi. Come osserva acutamente Rivosecchi nel suo saggio, «L’autonomia territoriale (...) nasce dal fatto “differenziale” (o “differenziante”) e (...) ha lo scopo principale di realizzare l’autogoverno delle comunità fornendo una disciplina differenziata agli enti ovviamente entro i limiti di sistema posti dalla Costituzione, a partire dall’eguaglianza dei diritti costituzionali». Ciò, per chiarire subito che la differenziazione regionale non rappresenta un male in sé, tutt’altro. Tuttavia, come ha reso noto la Corte costituzionale, «l’autonomia differenziata deve essere funzionale a mi-

li multilaterali vacillano e nel quale l’Unione europea dovrà presto affrontare la guerra dei dazi tra USA e Cina senza venirne stritolata» (*Il regionalismo pensato nel 2001 cambia senso con la globalizzazione*, in *Il Mattino di Padova*, 17 novembre 2024).

gliorare l'efficienza degli apparati pubblici, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a meglio rispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini». Il problema centrale è trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di autonomia/differenziazione e quelle di uguaglianza sostanziale/solidarietà. Questo obiettivo richiede un attento controllo delle diverse richieste di maggiore autonomia, avanzate dalle Regioni ordinarie, in base a criteri di proporzionalità, ragionevolezza, sostenibilità. Per questa ragione le richieste regionali non potranno essere generiche e massive, riferite a tutte e 23 le materie concorrenti più alcune esclusive, ma dovranno riguardare specifiche funzioni e servizi, e essere adeguatamente “giustificate” in riferimento alle finalità del progetto di differenziazione, sulla base di dati, risultati e bisogni oggettivi delle Regioni richiedenti. Inoltre, come giustamente osserva Rivosecchi, dovrebbero avanzare richieste solo le Regioni che presentino «caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni acquisite: debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario».

Tornando all'esperienza italiana di decentramento territoriale, questo processo si è caratterizzato per la estemporaneità e la farraginosità degli interventi messi in atto dal legislatore e per l'assenza di un disegno organico, in grado di indicare con chiarezza gli obiettivi e le risorse necessarie alla sua realizzazione. Lo stratificarsi di riforme, interventi settoriali e misure d'urgenza che hanno interessato le autonomie territoriali, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso in avanti, rendono impossibile individuare un progetto unitario e coerente a sostegno del decentramento territoriale. Anche oggi, di fatto, stiamo assistendo ad una somma di riforme parziali, aventi ad oggetto rispettivamente le Regioni (legge n. 86/2024), gli enti di area vasta (Testo unificato intitolato “Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizione relative agli enti locali”) e l'ordinamento locale nel suo insieme (d.d.l. recante delega al Governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Nessun progetto unitario, nessuna visione d'insieme, solo risposte improvvisate date in pasto alla politica, all'elettorato, all'Europa, per rimediare all'inadeguatezza delle leggi che disciplinano l'organizzazione dei nostri territori e delle comunità che vi abitano.

Il punto è che, in Italia, le riforme territoriali sono state troppo spesso “reattive”, ossia introdotte in risposta a fenomeni congiunturali, e parziali, ossia immaginate per uno singolo livello di governo, senza una visione organica e sistemica delle autonomie. Lo sguardo deve invece allargarsi ed estendersi all’insieme degli enti territoriali: dai piccoli Comuni, spesso inadeguati a gestire il complesso di funzioni amministrative che il principio di sussidiarietà riversa su di essi; all’area vasta, composta da enti dalla natura incerta, oggetto di continui ripensamenti e indicazioni contrastanti da parte del nostro legislatore; per arrivare alle Regioni, che in Italia non hanno saputo assumere il ruolo di indirizzo politico del sistema locale assegnato loro dalla Costituzione, e sin dai primi anni di vita si sono comportate come grandi enti di gestione, come macro-comuni che entrano in competizione con gli enti locali minori.

Dare vita ad un “ordinamento delle autonomie territoriali”, in senso proprio, richiede una visione sistemica, indispensabile per realizzare riforme strutturali, che non devono essere guidate dall’emergenza o da ragioni contingenti. Occorre provvedere alla riforma dell’ordinamento territoriale con uno sguardo lungo e una prospettiva stabile, muovendo dal presupposto dell’insufficienza dimensionale di molti comuni a svolgere le funzioni che l’ordinamento attribuisce loro. Occorre dare una fisionomia salda e coerente all’area vasta, partendo dalle funzioni e dalle risorse da assegnare al livello di governo sovracomunale. Occorre prendere atto della “torsione amministrativa” delle Regioni, che hanno ormai abdicato alla loro funzione originaria di guida e impulso degli enti minori: solo le Regioni, quali legislatori di prossimità che conoscono da vicino il territorio, sono in grado di apprezzare la particolarità delle situazioni locali e possono rispondere in modo differenziato a problemi specifici, rompendo il dogma dell’uniformità e dell’accentramento. Il cambiamento che il regionalismo differenziato si appresta a introdurre nell’organizzazione del Paese può, deve essere l’occasione per una riflessione ampia sul decentramento territoriale, e spingersi oltre i singoli segmenti di cui esso si compone.

Il governo delle autonomie va ricondotto “a sistema”, come insegnano i grandi Maestri¹⁴: per questo le riforme territoriali non possono essere affrontate atomisticamente, intervenendo sul singolo livello in modo isolato, ma vanno condotte avendo a mente l’insieme finale, il *tutto* che si vuole realizzare.

The autonomy puzzle

Gianluca Gardini

Parole chiave: regioni; enti locali; stato regionale; stato federale; decentramento territoriale.

Keywords: Regions; Local Authorities; Regional State; Federal State; Territorial Decentralisation.

¹⁴ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna, 2021. Sia consentito qui rinviare alle considerazioni già svolte in G. GARDINI, *Il difficile cammino del decentramento tra riforme, emergenze e resistenze: alla ricerca di un sistema delle autonomie territoriali*, in *La Nuova giuridica*, 1, 2024, p. 11 e ss.