COSTITUZIONE LACERATA

DIFFERENZIARE PER SEPARARE?



Il nodo della compatibilità costituzionale delle bozze di intesa preliminare sull'autonomia differenziata avanzate dalle Regioni Lombardia, Veneto, Liguria e Piemonte

Marina Calamo Specchia

Le quattro bozze di intesa preliminare avanzate dalle Regioni Lombardia, Veneto, Liguria e Piemonte (Doc. CCXLVII, nn. 1-8, trasmessi alla Presidenza il 17 aprile 2026) intendono dare esecuzione al procedimento di autonomia differenziata previsto dal terzo comma dell'art. 116 della Costituzione, così come attuato dalla legge 86 del 2024, **vale a dire la legge "Calderoli**" di attuazione dell'autonomia differenziata nel testo di risulta successivo alla declaratoria di incostituzionalità parziale di cui alla sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale.
Ma come sovente accade, di buone intenzioni è lastricata la strada per l'Inferno!
L'art. 116, terzo comma, Cost. delinea com'è noto una sorta di procedimento di asimmetria incrementale prevedendo la possibilità per le regioni a statuto ordinario, **nel rispetto dei principi perequativi di cui all'art. 119 Cost., di richiedere "ulteriori forme e particolari condizioni di autonomia",** potendo chiedere un'espansione delle proprie competenze negli ambiti materiali indicati nell'art. 117, terzo comma, e in tre materie assegnate alla legislazione esclusiva dello Stato (**giustizia di pace; istruzione; ambiente):** l'articolo non definisce né quali competenze debbano essere trasferite, e questo può significare il trasferimento anche solo di alcune funzioni nelle materie indicate, né quali risorse andranno a sostenere il trasferimento di materie, limitandosi a richiamare i limiti finanziari contenuti nell'articolo 119 Cost (equilibrio dei bilanci territoriali, perequazione economica dei territori con minore capacità fiscale per abitante).
Per comprendere se le bozze di intesa preliminare sono compatibili con il quadro costituzionale, occorre partire dai punti granitici posti dalla sentenza n. 192 del 2024, diretti non solo a valutare la compatibilità costituzionale della legge n. 86 con i principi costituzionali fondamentali, ma anche a orientare le scelte del legislatore in merito alla concreta definizione dei contenuti delle future intese.
Come è noto, La sentenza della Corte Costituzionale ha profondamente inciso sul contenuto della Legge n. 86 del 2024. La Corte ha infatti, da un lato, annullato le parti incostituzionali della legge in questione e, dall'altro, ha fornito un'interpretazione dell'autonomia regionale compatibile con tutti i principi costituzionali fondamentali.
Nella sentenza n. 192 del 2024, la Corte ribadisce che la disposizione costituzionale dell'articolo 116, comma 3, "consente di superare l'uniformità nella distribuzione dei poteri al fine di sfruttare appieno le potenzialità inerenti al regionalismo italiano" e che, proprio per questo motivo, "è necessario collocare l'articolo in esame nel quadro generale dello Stato unitario" (come affermato al considerando 4 della sentenza n. 192/2024).
Partendo da questa premessa, la Corte, riconoscendo che il regionalismo è una componente fondamentale della forma di Stato definita dalla Costituzione, salvaguarda l'autonomia differenziata e ne stabilisce un'applicazione che, in un quadro di unità, non può spingersi fino al punto di frammentazione dello Stato.
Ne discende che i regimi differenziati, anche quando attuati in tutte le regioni ordinarie, devono comunque rispettare i principi costituzionali fondamentali (libertà, uguaglianza, solidarietà).
Da questa prospettiva, l'architettura del regionalismo differenziato deve fondarsi sul principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 118 della Costituzione, il quale, secondo la Corte, implica l'esclusione di un modello astratto per l'attribuzione delle funzioni amministrative, **"ma richiede che per ogni funzione venga scelto il livello territoriale più appropriato**". L'adeguatezza strutturale è quindi centrale nell'interpretazione del principio, il che significa concretamente valutare se la funzione destinata a un determinato livello di governo sia effettivamente coerente con il contesto locale in tutte le sue sfaccettature, ivi compresa la presenza di strutture e risorse (umane e non) necessarie all'erogazione dei servizi e all'espletamento delle funzioni.
Venendo ora ai contenuti delle bozze di intesa preliminare, un primo elemento che stride con i principi summenzionati è l'omogeneità delle intese preliminari per le quattro regioni richiedenti: nelle quattro bozze di intesa preliminare **le richieste si attestano sugli ambiti materiali delle** "**professioni", della "previdenza complementare e integrativa", "protezione civile", "coordinamento della finanza pubblica**". Siamo dunque in presenza di una richiesta di differenziazione priva di differenziazione, **che si pone in netta incompatibilità** con l'espressa richiesta della Corte "che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, definite in relazione all'oggetto e/o alle finalità, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà" occorrendo che "L'iniziativa della regione e l'intesa preliminare previste dalla suddetta disposizione costituzionale devono, pertanto, essere precedute da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico" (considerando 4.3 della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024)**. Le richieste puntuali della Corte sono disattese dalla debole istruttoria sulla sussidiarietà**: le relazioni alle intese si limitano ad affermazioni di carattere qualita-

> *Pubblichiamo, come avevamo annunciato nel numero scorso, l'articolo di Marina Calamo Specchia sugli, accordi quasi segreti, tra Governo e 4 Regioni italiane per l'attribuzione a queste ultime di prerogative ancora a legislazione statale. Si tratta di un percorso che introduce artatamente l'Autonomia differenziata, in contrasto con la pronuncia della Corte Costituzionale.*
> *Il tema è importantissimo ma, stranamente, non ha avuto eco nella stampa o nella società civile; per questo motivo abbiamo ritenuto doveroso insistere (battere il ferro finchè è caldo) per tentare di attirare l'attenzione. A Francesco Pallante nel numero scorso e a Marina Calamo Specchia, in questo, l'onere di spiegarci le conseguenze di questa operazione; a noi, l'onore di poter leggere i loro scritti.*

tivo, quasi delle clausole di stile meramente formali, che si focalizzano sulla maggiore prossimità ai cittadini, migliore conoscenza dei bisogni territoriali, prescindendo da qualunque valutazione di carattere quantitativo attraverso la comparazione di dati e indicatori, che svela l'intento di riproporre quella medesima linea politica di una forma di "sovra-regionalismo del Nord" sostanzialmente omogeneo che la sentenza n. 192 aveva inteso smantellare.

L'insufficienza istruttoria emerge altresì in tutta la sua evidenza quando si passa ad affrontare il tema della sostenibilità finanziaria del riconoscimento di nuove funzioni: qui si evidenziano alcune criticità difficilmente sormontabili. **Da un lato le bozze prevedono la clausola dell'invarianza finanziaria** che è in contraddizione con la richiesta di alcune funzioni che richiedono risorse aggiuntive: si pensi alle politiche di reclutamento del personale sanitario. Inoltre, siamo al cospetto del trasferimento non di funzioni statali, che incontrerebbe il limite della potestà esclusiva, ma di funzioni "regionali" aggiuntive, muovendosi nel quadro delle competenze legislative regionali concorrenti. Pertanto, perché sia rispettato il dettato costituzionale, non potrebbe trovare applicazione il finanziamento per compartecipazione al gettito di tributi erariali, ma trattandosi di competenze regionali le risorse andranno reperite dalle Regioni richiedenti attraverso il ricorso alla tassazione regionale e dunque dipenderanno dalla diversa capacità fiscale regionale, con la conseguenza di cristallizzare i divari territoriali.

Alla luce dei limiti stringenti posti dalla Corte costituzionale al procedimento di attuazione dell'art. 116, III co., le bozze di intesa preliminare **presentano dunque evidenti criticità che si pongono in tensione con i principi fondamentali, adeguandosi solo formalmente al dettato della Consulta.**

In primo luogo, l'omogeneità del contenuto delle quattro intese preliminari delinea un quadro sconosciuto alla Costituzione, una sorta di regionalismo differenziato omogeneo e simmetrico che prescinde dalle peculiarità territoriali che ne dovrebbero al contrario rappresentare la giustificazione, così come richiesto dalla Consulta.

L'estrema genericità delle funzioni non consente di delimitare i confini tra funzioni trasferite alle Regioni e funzioni trattenute dallo Stato, evidenziando il tentativo di eludere il giudicato costituzionale che espressamente fa divieto di trasferire interi ambiti materiali.

Infine le cosiddette materie che non toccano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, definiti con il neologismo costituzionale "materie no-LEP", attraverso le quali il governo sta tentando di imprimere una decisa accelerazione al processo di differenziazione regionale pur in scadenza della legislatura, quasi tentando di ipotecare le scelte della futura maggioranza, rientrano appieno tra le materie impattanti su diritti fondamentali: per fare solo due esempi di materie no-Lep incluse nel trasferimento previsto dalle bozze, la previdenza complementare non è sostitutiva ma integrativa della previdenza pubblica obbligatoria ed è direttamente connessa anche alla tutela del risparmio dei lavoratori; le professioni richiedono una disciplina unitaria perché impattano sul mercato del lavoro e sulla concorrenza nazionale e sovranazionale. Ricadiamo, pertanto, in quel principio evidenziato dalla Corte costituzionale per il quale qualora una materia no-LEP incida su diritti fondamentali richiede la preventiva definizione dei LEP, incorrendo, in caso contrario, in illegittimità costituzionale per violazione del nuovo paradigma imposto dalla Corte per il quale non conta l'etichetta della materia, ma la natura della funzione da trasferire. Se una funzione, anche se in una materia "no-LEP", tocca un diritto fondamentale, la sua devoluzione è subordinata alla preventiva definizione del LEP. Su questo particolare aspetto si consiglia di prestare la massima attenzione, in quanto potrebbe configurarsi un'ipotesi di elusione del giudicato costituzionale. Tale circostanza, unita al divieto di trasferire intere materie, rende di fatto molto complesso procedere con l'autonomia differenziata nelle cosiddette materie "no-LEP" senza un previo intervento legislativo complessivo.

In relazione al principio di sussidiarietà, si evidenzia infine il coinvolgimento solo formale degli enti locali, espressamente richiesto dall'art. 116, III co., Cost. e si conferma che la mancata partecipazione democratica a un processo che finirebbe con l'impattare direttamente sui cittadini è il più grande vulnus dell'intero processo di riforma.

Qualunque forma di asimmetria delle Regioni a Statuto ordinario, anche la più spinta, deve inquadrarsi nel principio unitario, che si estrinseca nell'eguaglianza sostanziale dei territori e nella solidarietà e coesione sociale, economica e territoriale (art. 5 in combinato disposto con gli artt. 2 e 3 Costituzione).

Sotto il profilo legislativo, le pretese delle regioni richiedenti non tengono in conto gli espressi confini tracciati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e da ultimo con la decisione n. 192 che pone un limite invalicabile al regionalismo di tipo competitivo e che richiede comprovati elementi di sostenibilità di qualunque meccanismo di devoluzione competenziale che sia in grado di incidere sui diritti fondamentali che il patto repubblicano richiede di assicurare a tutti i cittadini in modo eguale e territorialmente uniforme. Ogni modello di regionalismo, che presuppone l'unitarietà della cornice di riferimento, deve muoversi nel perimetro di contrappesi ben definiti dalla Costituzione come solidarietà (art. 2 Cost.), eguaglianza (art. 3 Cost.), unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), partecipazione dell'Italia all'Unione Europea (art. 11 Cost.), principio di equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico (art. 81 Cost.), perequazione (art. 119, comma 4, Cost.), interesse giuridico ed economico unitario, nonché tutela dei livelli essenziali delle prestazioni (artt.117, lett. m) e 120 Cost.).

Con un processo di attribuzione di competenze di carattere generale alle regioni richiedenti, si rischierebbe di delegare un potere normativo troppo pervasivo alle Regioni su aspetti che tracimano gioco forza nella competenza dello Stato centrale, creando disuguaglianze difficilmente gestibili.

Va pertanto tenuto sempre presente che nella Costituzione la solidarietà è concepita come un valore supremo e fondativo che innerva l'intera struttura costituzionale in funzione dell'eguaglianza e della riduzione delle diseguaglianze; tanto costituisce la cornice entro la quale lo Stato e le Regioni devono muoversi.

Ciò significa che i trasferimenti di funzioni (non di materie), che le intese intenderebbero realizzare, devono essere motivati singolarmente da esigenze legate a specificità dei territori, sostenibilità finanziaria, contestualizzate e inquadrate nell'ambito dell'evoluzione legislativa e giurisprudenza costituzionale, non potendosi rapportare al mero dato testuale dell'art. 116, III co., Cost., che va inquadrato in una lettura sistematica e costituzionalmente orientata.



MARINA CALAMO SPECCHIA

è professoressa ordinaria di Giustizia costituzionale comparata nell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" (dal 2001), dove insegna anche Diritto Costituzionale. Ha diretto gruppi di ricerca in progetti di interesse nazionale sui temi della giustizia costituzionale e della transizione costituzionale nei Balcani Occidentali. I suoi principali interessi scientifici sono nel campo dei sistemi e modelli di giustizia costituzionale, del pluralismo giuridico e istituzionale, delle trasformazioni politiche e costituzionali nelle esperienze europee e nell'area balcanica, delle garanzie costituzionali procedurali e sostanziali, con un focus sul principio di non discriminazione, del sistema multilivello di governo e delle questioni regionali. Ha al suo attivo sei monografie e più di 150 articoli e saggi su riviste giuridiche, nazionali e internazionali, e siti internet istituzionali.