

Sandro Staiano

Legiferare suscitando tempeste.
Il caso del regionalismo differenziato

1. Il regionalismo differenziato è stato tratto in legge – 26 giugno 2024 n. 86 – dalla selva concettuale e politica in cui si era intricato, ma attraverso l’impiego muscolare degli strumenti di semplificazione e di accelerazione dei procedimenti parlamentari, culminato anche stavolta nell’ormai invalsa anomalia del “monocameralismo alternato”, cioè nella riduzione in funzione meramente ratificatoria della Camera che delibera in seconda battuta.

Il che va considerato, non tanto per dare un giudizio sulla moralità delle maggioranze, come pure inutilmente usa – rilevando per converso solo il dato sistemico dell’eclissi del Parlamento nelle dinamiche delle decisioni normative di maggiore rango – quanto piuttosto per dire che il processo di integrazione politica del quale una legge, tanto più se legge ad alta valenza riformatrice qual è la n. 86 del 2024, dovrebbe costituire l’esito è largamente incompiuto ed è altamente esposto al fallimento.

La manifestazione più vistosa di tale incompiutezza è l’immediata messa in opera dei procedimenti intesi al referendum abrogativo, per iniziativa sia delle forze politiche risultate soccombenti in ambito parlamentare, o a queste riconducibili o comunque con esse congruenti, sia delle Regioni di orientamento difforme da quello del Governo in carica.

Ma, soprattutto, ora emergono i problemi di applicabilità di una legge che, dopo il tormentato dibattito parlamentare, nel corso del quale sono bensì venuti in luce nodi intricati, ma sono inesorabilmente mancate correzioni risolutive, rimane strumento tecnicamente incongruo, non sostenuto da un’adeguata analisi di impatto, in questo caso invece quanto mai necessaria (essendo pretermesse le sedi parlamentari in cui essa si sarebbe potuta svolgere, a partire dai Comitati per la legislazione di Senato e Camera, e inascol-

tata la voce dei giuristi non *engagé*, se non per tutela della legalità costituzionale, cioè immuni da ideologismi e perciò non reclutabili in militanze da questi ispirate): adesso *hic Rhodus hic salta*.

2. Vengono in considerazione due profili interconnessi: l' idoneità dell' impianto normativo della legge n. 86 del 2024 a conformare una vicenda implementativa che si preannuncia tra le più complesse nella storia della legislazione in età repubblicana; la sostenibilità economica dell' applicazione.

2.1. Quanto all' impianto normativo, va rilevata la scaturigine della vicenda a esso conducente.

Dopo gli “accordi preliminari”, nel 2018, tra il Governo in carica e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, si aprì la questione dei modi di attuazione del terzo comma dell' art. 116 Cost., una volta scartata, perché ritenuta politicamente troppo difficile da percorrere, la via più lineare: una norma integratrice di rango costituzionale. V' era, allora, chi propendeva per l' autoapplicazione, ritenendo che le intese cui si riferisce il terzo comma dell' art. 116 fossero assimilabili a quelle menzionate dal terzo comma dell' art. 8 Cost., riferito alla regolazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica, e che perciò fosse possibile seguire le medesime prassi parlamentari. La fallacia del parallelismo, per la radicale diversità di contesto in cui si collocavano i due tipi di “intese”, fu segnalata in modo convincente, e si aprì la stagione delle leggi-quadro o di principio, che aspiravano a vincolare le singole leggi di devoluzione differenziata delle competenze dallo Stato alle Regioni richiedenti. Anche la legge n. 86 del 2024 appartiene a questo novero, presentando i medesimi tratti di debolezza sistemica: essa, infatti, essendo legge ordinaria, e non ricevendo particolare *status* da alcuna disposizione costituzionale nel rapporto con fonti successive del medesimo rango, è esposta a essere innovata o derogata, in tutto o in parte, espressamente o implicitamente, da ciascuna legge di approvazione delle intese, di cui non può costituire parametro, né quanto ai contenuti né quanto al procedimento formativo.

In termini concreti: tutti i limiti, di contenuto e procedurali, faticosamente introdotti in questa legge, potranno essere considerati lettera morta dalle singole leggi di devoluzione.

I nostri Pangloss – ve ne sono numerosi tra i legislatori e in qualche uf-

ficio studi – potrebbero avere fiducia nel vincolo *politico* derivante da una tale legge *di principio*, vincolo del quale il Governo dovrebbe tenere conto nello svolgimento dei negoziati con le singole Regioni in vista delle rispettive leggi di devoluzione. Ma appunto di panglossismo si tratta. Cioè della fede in una naturale razionalità dei processi di produzione normativa, destinata a essere largamente delusa dall'esperienza. Nelle durezze del mondo reale, ci aspetta invece il dispiegarsi primordiale dei puri rapporti di forza tra centrifughi e centripeti, tra competitivi e cooperativi, tra malthusiani e perequativi, e tra meridionalisti e antimeridionalisti, purtroppo: un incendio alimentato con il combustibile degli ideologismi, sul corpo di una feroce competizione per risorse decrescenti.

Una soluzione sarebbe venuta, invece, dall'inserimento dell'intero processo devolutivo nello schema della delegazione legislativa, in grado di irrigidire il parametro vincolante le leggi di devoluzione nei modi dell'interposizione normativa *ex art. 76 Cost.*, potendo così contare su diversi strumenti procedimentali idonei a scongiurare la riduzione delle Camere alla funzione minore, in violazione dell'art. 72 Cost. e della riserva di regolamento parlamentare da questo stabilito. E soprattutto di diluire il conflitto in una negoziazione legislativa adeguatamente protratta nel tempo.

Non si può negare che, in una certa fase, sia stato avviato un faticoso percorso di riscatto del regionalismo differenziato dallo sviamento, originariamente consumato, dalla *ratio* del terzo comma dell'art. 116 Cost. Questo, secondo una corretta considerazione del contesto costituzionale, possibile nonostante la mediocre qualità della revisione del 2001, è inteso a una razionalizzazione delle competenze secondo sussidiarietà. Ne è stata invece data una lettura strumentale, al solo fine di trattenere nei singoli territori regionali il "residuo fiscale", cioè la differenza tra i tributi erariali corrisposti, calcolati su base regionale, e le risorse erogate dallo Stato in servizi nei medesimi territori: devolvere competenze per trascinare risorse. E ciò mentre la legge sul cosiddetto federalismo fiscale, n. 42 del 2001, strumento proprio di riordino della fiscalità locale, che del regionalismo differenziato dovrebbe essere la premessa, a quasi cinque lustri dalla sua approvazione, è ancora inattuata nelle parti qualificanti, *in primis* nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Ora, qualche risposta si era cominciato a dare nella Prima Commissione del Senato: per iniziativa del Presidente di questa, si è stabilito di affidare alla delegazione legislativa la determinazione dei LEP, sebbene con la discutibile

statuizione *per relationem* dei principi e criteri direttivi, mediante rinvio all'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022 n. 197. La soluzione è recepita nel testo definitivo della legge.

Ma ci si è fermati qui: ha fatto aggio su ogni necessità di approfondimento e di affinamento un imperativo assoluto di urgenza proveniente dalla *politique politicienne*.

Sono rimaste aperte o fatte segno di assai difettosa risposta normativa due questioni centrali.

La prima è quella della distinzione tra materie LEP, nelle quali ogni trasferimento di funzioni deve essere preceduto dalla determinazione dei LEP, e materie non-LEP, nelle quali tale determinazione previa non è necessaria (o tra materie “leppabili” e “non-leppabili”, come è detto con orrendo, inutile neologismo).

La linea di demarcazione definita dalla legge n. 86 del 2024 attraverso l'elencazione delle materie LEP non ha fondamento razionale. A dare consistenza a essa avrebbe dovuto decisamente contribuire l'opera del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), istituito presso la Presidenza del Consiglio. Ma tale missione è stata del tutto disattesa. Dal Documento finale elaborato dal CLEP, si ricava che questo ha rinunciato a definire in via preliminare la nozione stessa di LEP, rinviandone la responsabilità al decisore politico: “la determinazione puntuale della nozione LEP appartiene a un momento successivo nel quale la componente tecnica, giuridica ed economica, non è la sola a rilevare. Poiché dal modo di tratteggiare la nozione LEP possono discendere conseguenze per la finanza pubblica in termini assoluti, conseguenze redistributive e allocative in termini relativi, non può che spettare al decisore politico la responsabilità di questa definizione”, afferma il Documento (p.16). Ma era proprio da un organo tecnico-scientifico quale il CLEP che il decisore politico attendeva la nozione di LEP, ottenuta integrando conoscenze giuridiche ed economiche. Quale sennò la sua funzione? A segnalare l'incongruenza (per vero *in articulo mortis*, tanto che non se ne è data neppure menzione nel Documento finale) sono stati, in sede CLEP, i componenti del Sottogruppo 5, con il sostegno di alcuni componenti di altri Sottogruppi, in una nota inviata il 30 ottobre 2023.

Peraltro, quell'organismo ha reso una formulazione molto generica dei LEP, che consiste quasi sempre in mere dichiarazioni di principio, prive di significativi e specifici criteri di misurabilità e insuscettibili di “declinazioni

operative”, come segnalava, inascoltato, il Governatore della Banca d’Italia in una lettera del 10 ottobre 2023.

In sintesi: il ponderoso Documento finale licenziato dal CLEP non ha avuto, né poteva averla per come è conformato e per il metodo seguito nel redigerlo, alcuna utilità nella formulazione della legge, e non ne avrà alcuna in sede attuativa.

Si aggiunga che l’intera sequenza applicativa prefigurata dalla legge n. 86 del 2024 non prevede alcuna analisi delle funzioni (la loro dimensione obiettiva, la loro corrispondenza alla dimensione dell’interesse, la corrispondenza della loro spettanza a ragioni di economia di scala o di economia di scopo) come premessa necessaria alla devoluzione differenziata delle competenze.

2.2. Quanto alla sostenibilità economica, due osservazioni.

La prima: con la differenziazione su scala regionale, lo Stato centrale perderebbe gli strumenti di coordinamento delle politiche pubbliche, al cospetto delle esternalità prodotte dagli effetti dell’azione di singole Regioni su altre Regioni, con un risultato complessivo di sottoproduzione di beni pubblici, un fenomeno che gli economisti hanno segnalato con riferimento alle politiche europee in settori chiave quali ambiente, energia, istruzione, sanità, infrastrutture (appunto ...). Sicché dove federalismo competitivo v’è già ora, occorrerebbe un ripensamento.

Seconda osservazione: in una situazione critica quale quella italiana, tenere sotto controllo i conti pubblici in una sede centralizzata è irrinunciabile. La differenziazione porterebbe a una frammentazione ingovernabile, come tale percepita dai mercati: non pare ce ne sia bisogno.

In questo scenario, il modello escogitato, ammesso che sia riconoscibile in ogni sua parte – differenziazione delle competenze *on demand* da parte di singole Regioni, perequazione mediante finanziamento dei LEP, invarianza dei saldi di spesa pubblica – è pressoché inattuabile. Infatti, il calcolo dei costi standard per ogni bene e servizio implicato dal trasferimento differenziato, l’individuazione del livello di prestazione minima, la determinazione dei fabbisogni per ogni comparto della pubblica amministrazione sono opera titanica, che si è riusciti appena ad avviare (e discutibilmente) nel corso degli ultimi vent’anni. E introdurre meccanismi perequativi tra Regioni con diversa capacità fiscale mantenendo l’invarianza della spesa pubblica conduce necessariamente a un aggravio di spesa

per lo Stato nelle Regioni più sfavorite, cioè necessariamente a uno scarto in aumento rispetto alla spesa storica; mentre finanziare le funzioni trasferite in sede di differenziazione attraverso il riconoscimento di una percentuale fissa sulle entrate erariali in ogni singola Regione significa imboccare la strada che conduce all'inferno fiscale, e, in ultima istanza, al fallimento dello Stato.

3. Quali le prospettive?

Allo stato delle cose, l'informativa del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, resa al Consiglio dei Ministri il 26 luglio 2024, prospetta un percorso non immune da difficoltà: con essa si comunica l'intendimento di riprendere i negoziati già avviati nel 2017 con le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, dai quali scaturirono le intese preliminari, per trasferire a esse, e al Piemonte, che si è aggiunto, funzioni nell'ambito delle sole materie non-LEP (il *recupero* di quei documenti del 2017 è consentito dalla norma finale posta dall'art. 11, c. 1, l. 86/2014): quanto si è qui detto in ordine all'assai ardua applicabilità del modello, anche per la cattiva qualità tecnica della legge, del tutto priva del sostegno di un'analisi di impatto, fa ritenere assai nebuloso lo scenario disegnato dal Ministro (che non ha mancato, narrano le cronache, di suscitare reazioni avverse nella compagine governativa).

Con una certa malizia, si potrebbe ipotizzare che, mentre incombono i procedimenti referendari e si prospetta un impegnativo contenzioso davanti alla Corte costituzionale, si voglia intanto operare nell'interludio, riportando lo stato delle cose al 2017, quando si pensava a una devoluzione limitata alle tre Regioni del Nord ... e poi *pereat mundus*. Però anche quest'obiettivo non è esattamente alla portata.

Se, invece, si volesse operare nel limitato campo di sicura applicabilità attuale della legge n. 86 del 2024, per come essa si è infine conformata, potrebbe mettersi tra parentesi il visionario disegno devolutivo generale, e svolgere un'adeguata analisi delle funzioni in vista delle singole leggi di trasferimento, stabilendo – conformemente al solido, rassicurante e costituzionalmente fondato principio di sussidiarietà e corollari: funzionalità, appunto differenziazione, responsabilità-unicità nell'imputazione del campo di decisione – le competenze amministrative da trasferire, e solo ove strettamente necessario, con esse quelle legislative, se ineludibilmente implicate per ragioni di efficienza sistemica.

Poco, molto poco, si dirà, al confronto con le premesse. Poco ma praticabile e utile, si può replicare.

Poiché, a voler prendere sul serio le esigenze di razionalizzazione del sistema delle autonomie, sarebbe necessario rimettere mano a quel Titolo V così mal scritto, e certo non solo per definire molto meglio di quanto non sia oggi gli eventuali procedimenti di devoluzione cui si riferisce il terzo comma dell'art. 116, ma soprattutto per rivedere gli elenchi delle materie nel riparto delle competenze, oggi del tutto irrazionali, e anche per rimettere mano all'art. 119, per reintrodurre il riferimento al Mezzogiorno come problema da affrontare con politiche di perequazione, e per rimeditare il meccanismo della compartecipazione al gettito dei tributi erariali.

Ma tutto questo non può che essere rinviato a tempi di riconquistata normalità politico-costituzionale.

Quanto al Mezzogiorno, la legge cost. n. 3 del 2001 sopprime il *nomen*, preferendo la locuzione “territori con minore capacità fiscale”, ma la *res* si rifiutò inesorabilmente di scomparire, poiché è vero che le parole, soprattutto le parole del diritto, hanno una rilevante forza conformativa della realtà, ma non si può pretendere di cancellare con un tratto di penna, sia pure la penna del revisore costituzionale, il dato storico. E il dato storico è la questione meridionale, irrisolta, come le vicende del regionalismo differenziato stanno lì a dimostrare.

