volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

L’autonomia differenziata: ultima spiaggia per Meloni

Autore: Ernesto Mancini

Il Ministro per gli Affari Regionali Calderoli ha convocato la Conferenza Unificata Stato Regioni per acquisire il **parere previsto dalla legge n. 86/2024 sulle preintese intervenute tra il Governo e le regioni Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria**. Si tratta di preintese che conferiscono a queste regioni una maggiore autonomia, differenziata rispetto alle altre, in tema di sanità, protezione civile, professioni, previdenza complementare e integrativa. **La conferenza si è svolta il 2 aprile scorso e la maggioranza delle regioni ha espresso parere favorevole mentre le regioni Emilia-Romagna, Toscana, Puglia, Campania e Sardegna hanno espresso parere contrario.** In pratica, per l’autonomia differenziata hanno espresso parere favorevole le regioni del centro-destra mentre quelle di centro-sinistra hanno espresso parere contrario. Anche l’Anci (Associazione Nazionale Comuni Italiani), in sede di conferenza unificata, ha espresso parere contrario mentre l’Upi (Unione Province Italiane) pur esprimendo parere favorevole ha lamentato che non vi è stato un confronto tra Regioni ed Enti Locali e ha dichiarato che resta ferma l’esigenza che questo confronto vi sia in sede di intese definitive. Nel comunicato stampa del Ministero, Calderoli si rallegra dell’esito della Conferenza Unificata precisando che «il lavoro del Governo per l’Autonomia delle Regioni continua come previsto, con coerenza e costanza […]. Il percorso può dunque proseguire verso il prossimo passaggio in Parlamento, con le Camere chiamate ad esprimersi entro i successivi 90 giorni». Su quanto accaduto possono farsi alcune osservazioni

1. I vizi del procedimento

1.1. Violazione dei princìpi sulla trasparenza e il controllo diffuso. Il Ministero non ha mai pubblicato né ha mai consentito l’accesso di singoli cittadini o di formazioni sociali – come i Comitati NOAD – alle relazioni tecniche, giuridiche e finanziare che giustificassero le intese raggiunte con le Regioni del nord in tema di autonomia differenziata. Ciò, come è evidente, induce a dubitare ulteriormente della legittimità delle intese e fa anche dubitare che tali relazioni, se esistono, siano congrue e persuasive della legittimità della scelta di concedere autonomia differenziata ad alcune regioni rispetto alle altre. Il procedimento è dunque viziato da mancanza di trasparenza la quale, a sua volta, impedisce il controllo diffuso dei cittadini e delle formazioni sociali, nonostante l’importanza della materia.

1.2. Illegittimità per eccesso di potere dovuto a grave difetto istruttorio. Questa illegittimità è eccepita dall’Anci in sede di conferenza unificata. L’Anci obietta che, secondo l’insegnamento della Corte Costituzionale nella sentenza 192/24, «le intese devono essere precedute da un’istruttoria approfondita suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico; **di tale istruttoria nelle modalità indicate dalla Corte non si ha alcuna evidenza dall’esame della documentazione a disposizione**». Aggiungiamo noi che il difetto istruttorio è uno dei vizi più rilevanti che può infettare una decisione pubblica. Esso si

verifica quando non sono stati accertati adeguatamente i fatti o senza aver valutato tutti gli interessi in gioco. In parole povere è come se un giudice decidesse una sentenza senza valutare le prove.

1.3. Non attualità della volontà dei Consigli Regionali e omessa audizione degli enti locali. L'Anci lamenta pure che le decisioni dei Consigli Regionali delle regioni interessate sono assai risalenti nel tempo (2017-2018) e perciò prive del requisito dell'attualità della scelta che dovrebbe caratterizzare la preintesa. Inoltre l'Upi, come si è già accennato, dopo avere anch'essa rammentato la **non attuazione del principio affermato dalla Corte Costituzionale** circa la necessità di una approfondita istruttoria, lamenta pure che non vi è evidenza nella documentazione (tranne che per la Liguria) delle modalità di coinvolgimento degli enti locali da parte delle Regioni «pur trattandosi di una condizione prevista dallo stesso art. 116 comma 3 della Costituzione» per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia. Le Regioni interessate, dunque, non hanno sentito gli enti locali come prescritto dal citato art. 116 e ciò costituisce un vizio di illegittimità del procedimento. L'Upi dà tuttavia parere favorevole precisando che «resta in ogni caso ferma l'esigenza che sulle intese definitive tra Governo e Regioni ci sia un coinvolgimento effettivo degli enti locali interessati».

2. I vizi di merito delle preintese

Sul merito delle preintese le cose, se possibile, stanno ancora peggio rispetto ai vizi di illegittimità or ora illustrati. Per quanto riguarda il settore sanitario, ad esempio, le preintese stabiliscono testualmente quanto segue:

2.1. Autonomia differenziata nella gestione del sistema tariffario (art. 3, allegato 2, lett. a). Gli accordi prevedono che le Regioni possano gestire autonomamente rimborsi, remunerazione e compartecipazione, fissando i corrispettivi per le prestazioni sanitarie pubbliche e private accreditate, senza vincoli statali di uniformità tariffaria. Questa autonomia, incidendo sui valori economici delle prestazioni e sui bilanci sanitari, può favorire le Regioni più forti, penalizzando quelle soggette ai parametri nazionali. Inoltre, la leva tariffaria potrebbe diventare uno strumento competitivo per attrarre investimenti, accentuando le disuguaglianze territoriali e compromettendo l'uniformità dei livelli essenziali di assistenza. La ricerca di maggiore capacità attrattiva regionale non va negata, ma dovrebbe avvenire in condizioni di parità di funzioni e non di differenziazione privilegiata.

2.2. Autonomia differenziata nella programmazione del patrimonio edilizio e tecnologico (art. 3, allegato 2, lett. b). La norma consente alle Regioni di pianificare strutture sanitarie in deroga agli standard nazionali, che restano invece vincolanti per altre Regioni. Esse possono così superare parametri su posti letto, classificazione ospedaliera e dotazioni tecnologiche. Ne deriva un'ampia libertà nella configurazione della rete ospedaliera, con possibili effetti negativi su uniformità dei LEA, equità di accesso e

coerenza della programmazione sanitaria nazionale.**Fine modulo**

2.3. Autonomia differenziata nei sistemi di governance delle aziende sanitarie (art. 3, allegato 2, lett. c). La norma consente alle Regioni di definire autonomamente regole organizzative, strutture interne e strumenti di pianificazione e controllo delle aziende sanitarie. Ciò determinerebbe una forte differenziazione tra Regioni nei modelli di gestione, con un sistema frammentato e non più uniforme né comparabile, mettendo a rischio coerenza del Servizio sanitario ed equità di accesso ai servizi.

2.4. Autonomia differenziata nell'istituzione e gestione di fondi sanitari integrativi (art. 3, allegato 2, lett. c, seconda parte). I fondi integrativi affiancano il SSN. coprendo prestazioni non garantite o con tempi lunghi, ma sono accessibili soprattutto a chi può sostenerne i costi. Sebbene previsti dalla normativa nazionale, possono essere istituiti da enti e soggetti privati, non dalle Regioni, cui spetta garantire un servizio sanitario pubblico e universale, non un sistema assicurativo.

2.5. Autonomia differenziata nell'allocazione delle risorse sanitarie (art. 3, allegato 2, lett. d). Le preintese consentono alle Regioni differenziate di distribuire liberamente le risorse, derogando ai vincoli statali di spesa. Ciò può aumentare le disparità: le Regioni più ricche investirebbero in eccellenze, mentre le altre faticherebbero a garantire servizi essenziali. Inoltre, si rischia di privilegiare settori più redditizi a scapito di prevenzione e assistenza territoriale, compromettendo l'uniformità dei LEA e il principio di uguaglianza.

3. Sintesi dei profili di illegittimità

Da quanto precede risulta con tutta evidenza che le preintese presentano vari profili di illegittimità. Infatti:
– violano i principi della riforma sanitaria (legge n. 833/1978 e d.lgs. n. 502/1992), poiché riducono il ruolo statale di coordinamento, frammentando il sistema e ampliando le disuguaglianze tra Nord e Sud, senza risolvere i divari esistenti;
– contrastano con l'art. 32 Cost., svuotando il ruolo dello Stato nella tutela della salute, che resterebbe solo formale, privo di effettivi poteri di indirizzo e coordinamento;
– violano l'art. 97 Cost., creando disomogeneità, inefficienza e frammentazione amministrativa, in contrasto con il principio di buon andamento;
– compromettono unità e solidarietà nazionale, favorendo un regionalismo competitivo che indebolisce il coordinamento statale e la coesione del sistema;
– violano il principio di non frammentarietà (Corte cost. n. 192/2024), poiché funzioni di interesse nazionale non possono essere differenziate territorialmente senza compromettere efficienza e unità del sistema.

4. La violazione dei princìpi stabiliti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024.

Come si diceva, il ministro Roberto Calderoli si è rallegrato dell'esito della Conferenza Unificata, ignorando deliberatamente che, per l'attuazione dell'autonomia differenziata a favore di alcune Regioni, è necessario **il rispetto di condizioni stringenti, chiaramente individuate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare nella sentenza n. 192/2024.** Occorre dimostrare che la funzione che si intende trasferire alla singola Regione presenti un carattere di specificità territoriale, ossia sia strettamente connessa alle peculiarità di quella determinata Regione e del suo territorio. Tale requisito appare del tutto assente nelle preintese finora sottoscritte: il fatto stesso che le medesime funzioni vengano richieste e potenzialmente attribuite in modo sostanzialmente identico a più Regioni (almeno quattro) esclude, in radice, la sussistenza di qualsiasi reale specificità territoriale. Ammesso e non concesso che tale prima, dirimente condizione venga superata, è comunque necessario dimostrare che lo Stato conservi un interesse concreto al trasferimento della funzione, e che questo sia coerente con **il perseguimento del bene comune.**
In altri termini, il trasferimento deve risultare compatibile con l'interesse pubblico generale e non può determinare la frammentazione dell'ordinamento giuridico, la compromissione dell'unità sostanziale dei diritti, un'ingiustificata disparità di trattamento o di poteri tra le diverse Regioni. È inoltre imprescindibile la **previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)**, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *m,* Cost., quale condizione di garanzia dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale. In assenza di LEP definiti e finanziati in modo adeguato, qualsiasi trasferimento di funzioni rischia di tradursi in una differenziazione dei diritti, incompatibile con i principi di uguaglianza sostanziale e di coesione sociale. Deve essere assicurata la **neutralità finanziaria o comunque la sostenibilità del trasferimento**, evitando che l'attribuzione di maggiori competenze ad alcune Regioni si traduca in un indebito vantaggio finanziario per queste ultime o in un depauperamento delle risorse destinate alle altre. Il sistema di finanziamento deve essere coerente con i principi di solidarietà e perequazione di cui all'art. 119 Cost., impedendo che l'autonomia differenziata accentui i divari territoriali. Infine, deve essere salvaguardata l'**unità giuridica ed economica della Repubblica**, che costituisce un limite invalicabile al regionalismo differenziato. L'autonomia non può trasformarsi in un meccanismo di disarticolazione del sistema statale, né può determinare la formazione di ordinamenti regionali sostanzialmente separati, **in contrasto con i principi fondamentali sanciti dagli artt. 2, 3 e 5 della Costituzione.**

L'iter prosegue ora dinanzi al Parlamento, cui spetta l'avvio delle fasi necessarie a mutare le preintese in accordi definitivi. Sussiste il rischio concreto che la votazione segua rigide logiche di schieramento – come già riscontrato in sede di Conferenza Unificata – anziché fondarsi sulla libera e consapevole convinzione dei singoli parlamentari. Se prevalesse quest'ultima, le intese verrebbero con ogni probabilità respinte e rinviate al Ministro Calderoli, data l'evidente criticità dell'impianto normativo proposto. È ipotizzabile che, dopo la netta bocciatura referendaria della riforma della magistratura e il tramonto del progetto sul premierato, anche l'autonomia differenziata incontri nuovi ostacoli: dei tre pilastri concordati dalla maggioranza, sopravviverebbe infatti solo la riforma identitaria

della Lega. Ciononostante, in assenza di garanzie, **resta imprescindibile mantenere alta la vigilanza e opporsi con determinazione, in ogni sede istituzionale e civile, a un disegno che minaccia l'equilibrio costituzionale e la coesione nazionale**.