volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

L’autonomia differenziata torna in Parlamento

Autore: Ernesto Mancini

Nei prossimi giorni le Commissioni parlamentari competenti saranno chiamate ad esprimersi, attraverso atti di indirizzo, sulle preintese raggiunte dal Governo con le Regioni del Nord (Veneto, Lombardia, Piemonte e Liguria) in materia di autonomia differenziata per settori importanti come sanità, protezione civile, professioni e previdenza integrativa. Non fanno parte di tali preintese il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d’Aosta perché regioni a statuto speciale. L’Emilia-Romagna, a seguito di un costante dibattito pubblico nel territorio e di una forte pressione popolare, ha revocato ogni precedente intesa preparatoria a suo tempo sottoscritta nel 2018.
È molto probabile che le preintese non verranno fermate dalle Commissioni nel prosieguo dell’iter legislativo. Il motivo è politico prima ancora che tecnico: il forte vincolo che lega la maggioranza parlamentare al Governo lascia prevedere un sostanziale via libera al Ministro Roberto Calderoli, *dominus* incontrastato sull’autonomia perché ampiamente e formalmente delegato dalla Presidente del Consiglio. Egli potrà così proseguire il percorso fino alla stipula delle **intese definitive, da approvare con legge ordinaria dello Stato, ai sensi dell’art. 2, commi 4 e 5, della legge n. 86/2024**. Del resto, segnali in questa direzione, sono già evidenti. In sede di **Conferenza unificata Stato-Regioni-Enti locali del 2 aprile scorso si è votato secondo schieramenti politici**: le Regioni governate dalla destra hanno espresso parere favorevole, quelle guidate dalla sinistra parere contrario. Contrario è stato anche il parere dell’ANCI, che rappresenta i Comuni italiani. Ora il Parlamento dovrebbe svolgere un ruolo ben diverso: non ratificare decisioni già prese dal Governo ma indirizzare quest’ultimo a fermare il procedimento e ritirare le preintese. **Sussistono infatti gravi profili di illegittimità costituzionale.**

1. Il caso dell’autonomia differenziata in sanità.

Per comprendere agevolmente tali profili di illegittimità, è sufficiente fare un esempio concreto: il settore sanitario. Le intese prevedono, fra l’altro, che le regioni del Nord possano determinare autonomamente le tariffe e i criteri di remunerazione delle prestazioni sanitarie e cioè, in senso ampio, **il valore delle prestazioni (ricoveri, prestazioni ambulatoriali ecc.)**, senza essere vincolate, come invece continuerebbe a succedere per le altre regioni, ai parametri stabiliti a livello nazionale. Una simile scelta è tutt’altro che neutra. Le tariffe sanitarie, infatti, non costituiscono un semplice prezzo tecnico, ma rappresentano uno degli strumenti centrali di gestione del Servizio sanitario pubblico. Esse incidono in modo diretto su molteplici profili: la gestione dei bilanci delle aziende sanitarie, la programmazione e il controllo della spesa pubblica, la determinazione del valore economico delle prestazioni, la comparabilità tra strutture e territori, nonché le analisi di costo/efficacia delle politiche sanitarie. Le tariffe, perciò, non si limitano a remunerare le prestazioni, **ma orientano le scelte del sistema sanitario, influenzando investimenti pubblici e privati nonché l’organizzazione dei servizi.** Proprio in ragione

di tale funzione strategica, è necessario che la loro determinazione resti allo Stato, così da garantire uniformità nei livelli di assistenza, evitare diseguaglianze territoriali, contenere il rischio di squilibri e di competizione distorsiva tra Regioni, assicurare la sostenibilità del Servizio sanitario nazionale. L'opposto si verificherebbe se si accedesse alla autonomia differenziata alle regioni su tale funzione.
Da quanto precede discende, in primo luogo, la violazione del **principio di sussidiarietà**: la determinazione delle tariffe sanitarie incide sui livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e sull'uniformità dei diritti fondamentali. Si tratta di ambiti che, per loro natura, richiedono una **gestione unitaria a livello statale**, come previsto dall'art. 118 della Costituzione e non, all'opposto, una gestione differenziata tra singole regioni o regioni del nord e regioni del centro sud. In secondo luogo, è evidente la violazione del **principio di specificità**: la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 192/2024, ha chiarito che forme particolari di autonomia possono essere riconosciute solo in presenza di condizioni realmente differenzianti. Qui, invece, l'attribuzione del potere tariffario non è giustificata da alcuna peculiarità territoriale concreta.
Ancora. **Si compromette l'unità dell'ordinamento**: consentire sistemi tariffari regionali differenziati significa, di fatto, creare più sistemi sanitari distinti, in contrasto con l'unità giuridica ed economica della Repubblica sancita dall'art. 5 della Costituzione. Non meno grave è la **violazione del principio di solidarietà e del modello di regionalismo cooperativo**: dare alle Regioni più forti la possibilità di fissare, a seconda della convenienza, tariffe maggiori o minori rispetto a quelle statali significa innescare una **competizione tra sistemi sanitari**, favorendo l'attrazione di investimenti e risorse, penalizzando, tra l'altro, le aree più deboli. A cascata derivano ulteriori violazioni: violazione del **principio di uguaglianza** sostanziale (art. 3 Cost.), perché i cittadini riceverebbero trattamenti diversi in base al luogo di residenza; violazione del **diritto alla salute** (art. 32 Cost.), che rischierebbe di diventare dipendente dalle risorse regionali; violazione del principio di **coordinamento della finanza pubblica** (art. 117, terzo comma), poiché lo Stato perderebbe strumenti essenziali per governare la spesa sanitaria e garantire l'equilibrio complessivo del sistema.

2. Oltre la sanità. Le altre funzioni strategiche

L'autonomia differenziata non è una mera riforma organizzativa, ma è un **passaggio forzato di poteri** che confligge con i principi costituzionali e l'uniformità del Servizio sanitario nazionale. Peraltro, il tema delle tariffe regionali sganciate da quelle statali rappresenta soltanto uno dei tasselli di un più ampio disegno di differenziazione che il Governo intende riconoscere alle Regioni del Nord in ambito sanitario. A ciò si aggiungono, infatti, ulteriori e significativi svincoli dalla normativa statale: dalla disciplina dell'**edilizia sanitaria,** alla gestione dei fondi sanitari di natura **assicurativa** per i cittadini del nord, fino all'autonomia nelle politiche di assunzione del **personale** e nell'impiego delle **risorse finanziarie**. **La sanità, peraltro, è solo una parte del progetto**.
Le richieste di autonomia differenziata investono infatti anche funzioni strategiche quali la

protezione civile, le professioni e la previdenza complementare e integrativa. Ne risulta un quadro già di per sé profondamente incisivo sugli equilibri del sistema, capace di alterare in modo strutturale l'assetto unitario della Repubblica. Ma l'aspetto, se possibile ancora più critico, risiede **nell'effetto ulteriormente progressivo e accumulativo di tale disegno**: sia il Governo sia le Regioni del Nord hanno infatti esplicitamente riservato la possibilità di estendere ulteriormente l'autonomia differenziata, una volta determinati i LEP, **a tutte le restanti materie concorrenti Stato-Regione** – ben diciotto – tra cui settori nevralgici come istruzione, trasporti, ricerca, governo del territorio, energia, ecc. **All'interno centinaia di funzioni di cui molte strategiche.** In questa prospettiva l'autonomia differenziata non si configura più come un intervento circoscritto ed eccezionale bensì come un processo graduale di svuotamento delle competenze statali, destinato a tradursi, nel tempo, in un vero e proprio **smantellamento dell'unità sostanziale dello Stato, con la conseguente frammentazione e differenziazione dei diritti e delle garanzie su base territoriale. Si tratta dell'originario disegno secessionistico e disgregatore dello Stato nazionale.** Questi signori della maggioranza non si rendono conto di quello che fanno lasciando tutto in mano a Calderoli, secessionista della prima ora. Se invece se ne rendono conto, sono nemici della "patria" o della "nazione" come lorsignori amano chiamare lo Stato o il Paese traditi.

3. Conclusione

In conclusione, va chiarito che seguendo la prevalente dottrina costituzionale, **chi scrive è a favore di un regionalismo avanzato** per il quale va favorita ogni possibilità che lo Stato trattenga per sé soltanto funzioni irrinunciabili e davvero strategiche. In presenza di situazioni sempre più complesse e di respiro internazionale lo Stato deve essere snello e assolutamente capace di gestire le situazioni più complesse svincolandosi da strutture caratterizzate solo da pesante e inutile burocrazia centralizzata. **Un regionalismo avanzato, a ben guardare, rafforza lo Stato liberandolo da inutili burocrazie.** Ma ciò, sempre in linea con la dottrina prevalente, deve avvenire mediante il trasferimento di funzioni fondato sull'interesse generale e, comunque secondo criteri di **parità e uniformità, escludendo assetti differenziati.** È quanto avvenne negli anni Settanta quando, all'indomani dell'istituzione delle Regioni, furono trasferiti interi settori organici dell'amministrazione – quali l'urbanistica, l'assistenza sanitaria, l'agricoltura, il turismo e parte dei lavori pubblici – secondo una logica di **omogeneità, parità e contestualità del trasferimento,** ferma restando la posizione di sovra ordinazione legislativa e amministrativa dello Stato.
Il Parlamento ha oggi l'occasione di respingere, mediante un atto di indirizzo (mozione, ordine del giorno o risoluzione), questo illegittimo e fors'anche illecito tentativo di autonomia differenziata. Qualora invece si decidesse, come è probabile, di dare seguito all'iniziativa promossa da Calderoli col sostegno della maggioranza, la difesa dell'unità della Repubblica si sposterebbe inevitabilmente sul piano giurisdizionale e democratico e cioè **davanti alla Corte Costituzionale**, **attraverso l'impugnazione della**

legge da parte delle regioni dissenzienti o mediante un giudizio incidentale di legittimità costituzionale, ovvero **nelle piazze e nel corpo elettorale referendario**, mediante il referendum abrogativo. Si tratta di strumenti che, alla luce della evidente abnormità giuridica e politica del progetto, presenterebbero elevate probabilità di successo.