

Potenzialità, rischi e aspettative dell'autonomia differenziata

di Giovanni Guzzetta*

1. L'occasione di questo convegno in memoria del compianto Prof. Teresi è senz'altro estremamente importante per fare il punto su un tema complesso, delicato e anche molto divisivo. Le differenze sono emerse anche nel nostro dibattito e ciò è un segno di ricchezza della comunità scientifica quando si confronta con problematiche decisive per il futuro assetto dello Stato.

Dirò subito che, quale che sia l'opinione sulle iniziative politico-legislative in materia di autonomia differenziata, queste hanno già raggiunto un risultato che io personalmente considero positivo. Il risultato è che hanno scoperchiato un vaso di pandora che da troppo tempo e con troppa ipocrisia veniva tenuto sigillato e ignorato.

Sono passati ormai 23 anni dalla riforma del titolo V, approvata da una maggioranza diversa da quella che oggi propugna la riforma in discussione, e suggellata da un referendum che ne ha esplicitamente sancito il consenso popolare.

Ebbene, dopo 23 anni, il bilancio della riforma dovrebbe quantomeno suscitare imbarazzo, soprattutto nella classe politica, la quale, invece, sembra soprattutto concentrata nelle lamentazioni sulla carenza strutturale originaria della riforma, più che sul tema essenziale: la sua sostanziale inattuazione.

Che la legge 3 del 2001 non sia un modello di *drafting* legislativo poteva essere messo in dubbio fin dal giorno della sua entrata in vigore: la scelta di alcune materie da devolvere alla competenza concorrente delle regioni, l'adozione di un modello di riparto delle funzioni amministrative particolarmente bizantino e sostanzialmente decostituzionalizzato, l'assenza di una soluzione per il raccordo organizzativo tra centro e periferia (affidato ad organi come quelli del sistema delle conferenze privi di qualsiasi copertura costituzionale e piuttosto opachi nelle modalità di funzionamento) sono senz'alto vizi genetici che nessuno può fondatamente contestare.

Ma, chiarito questo, la verità è che nessuna delle potenzialità pur insite nella riforma è stata effettivamente sviluppata e implementata. Basti pensare alla mancata attuazione del c.d. federalismo fiscale, del quale esistono solo dei moncherini legislativi, che non hanno impresso la svolta che il legislatore costituzionale pur immaginava (e la cui attuazione è stata ulteriormente prorogata al 2026/2027). L'assetto finanziario è ancora basata sul modello del trasferimento, senza che vi sia traccia significativa di una responsabilità regionale sulla leva fiscale, cosicché tali enti rimangono fondamentalmente enti di spesa che non rispondono delle proprie scelte di prelievo e dunque sono nei fatti privi di accountability.

*Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Roma Ter Vergata.

Lo stesso discorso vale per quegli elementi di garanzia dell'uniforme tutela dei diritti costituzionali, cui avrebbe dovuto dare seguito il legislatore nazionale esercitando la propria funzione di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2) lett. *m*). Per non parlare dell'art. 11 della l. 3/2001 che invocava proprio quella riforma della governance nazionale sul modello degli Stati decentrati, attraverso una camera delle regioni, prevedendo, interinalmente, che “*sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali?*”.

È proprio questa pervicace inattuazione della riforma che ha determinato, da un lato, il sentimento di crescente diffidenza e disillusione nei confronti del regionalismo, il quale si manifesta sempre più spesso in termini di malumore strisciante, avulso da qualsiasi approfondimento tecnico sulle cause dello stato dell'arte.

2. In questo contesto si colloca l'iniziativa sull'autonomia differenziata, che risente fortemente di questo clima e che produce spesso effetti di preoccupazione non sempre fondati sulle soluzioni di volta in volta prescelte, ma condizionati da pregiudizi e precomprensioni non sempre adeguatamente ponderati.

Si è determinato così un paradosso. Un conflitto, soprattutto a livello politico, quasi tribale, tra fautori e oppositori della riforma; conflitto che ruota intorno all'anticipazione di scenari dei quali, nella legislazione *in fieri*, ancora non v'è nemmeno traccia.

Il paradosso è proprio che ancora l'autonomia differenziata non ha mosso alcun passo, ma già in molti ne prevedono fauste e infauste conseguenze.

Quello che c'è, invece, è un'iniziativa legislativa che non si occupa di conferire alcuna autonomia, ma di disciplinare le condizioni per poter avviare i processi di devoluzione.

Un'iniziativa, che è stata oggetto, com'è noto, di approvazione al Senato, è adesso in discussione alla Camera e lungo il suo *iter* è frutto di profonde modifiche che hanno spesso accolto anche le proposte correttive dell'opposizione.

Questo non vuole essere un giudizio, positivo o negativo, sul disegno di legge, ma la constatazione di una divaricazione profonda tra il livello del dibattito e la reale natura delle cose.

3. I contenuti sembrano spesso essere completamente ignorati, mentre si fanno strada leggende metropolitane, che configurano più processi alle intenzioni che laiche valutazioni di merito.

Un esempio mi ha molto colpito. Da più parti si sostiene che le conseguenze finanziarie della riforma avrebbero l'effetto di sottrarre risorse alle regioni che decidessero di non percorrere la strada dell'autonomia a tutto vantaggio di quelle che la scegliessero.

Ora, leggendo il disegno di legge approvato al Senato e incardinato alla Camera è difficile rinvenire traccia di disposizioni che prevedano un tale esito.

È stata ad esempio accantonata l'ipotesi del c.d. residuo fiscale: le regioni differenziate non potranno trattenere le somme eccedenti il finanziamento delle funzioni trasferite calcolate sul proprio fabbisogno anche qualora fossero così virtuose da risparmiare rispetto alla spesa prevista (art. 8, comma 2 A. C. 1665).

Le regioni che non sceglieranno l'autonomia poi sono ulteriormente salvaguardate da altre disposizioni che assicurano che *“per le singole Regioni che non siano parte delle intese approvate con legge in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è garantita l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione. Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3. È comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante”* (art. 9, comma 3 A. C. 1665, sottolineatura aggiunta).

Per non parlare delle *“Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale”* di cui all'art. 10 del d.d.l.

4. Ma non è questo l'unico paradosso. Se si considera l'impianto complessivo della legge salta agli occhi la circostanza che, mentre l'autonomia differenziata non è ancora entrata in vigore, vi è già un effetto che dovrebbe tranquillizzare chi è preoccupato degli scenari futuri. Si tratta della previsione che condiziona la devoluzione alla preventiva previsione, per le materie che li richiedano, dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale.

Il paradosso è, dunque, che dopo 23 anni di inattuazione (salvo che per alcuni settori come la sanità, in parte l'istruzione e qualche altro) finalmente si realizzerà uno degli obiettivi di unificazione nazionale contenuti nella riforma del 2001.

Obiettivo, sia detto chiaramente, che avrebbe dovuto essere perseguito, indipendentemente dalla scelta se realizzare o meno la previsione sull'autonomia differenziata (art. 116, comma 3).

Detto in altri termini, è sorprendente constatare come non ci sia sia adeguatamente resi conto della particolarità che caratterizza la disposizione di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, a termini della quale, com'è noto, rientra nella competenza esclusiva dello Stato la *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*.

A me sembra che questa disposizione abbia una particolarità, nel senso che essa non è solo una norma sul riparto di competenze tra lo stato e le regioni ma abbia una forte valenza programmatica. Essa impone cioè ai pubblici poteri (a cominciare dallo stesso stato) di assicurare, per tutti, alcune garanzie sull'intero territorio nazionale indipendentemente da chi sia il titolare della competenza

costituzionale a intervenire nel settore materiale interessato. Una competenza trasversale, dunque, a forte impronta programmatica.

Insomma, la determinazione dei LEP, com'è tipico di queste tipologie di competenze, non ha la funzione di ripartire ambiti oggettivi (individuando settori materiali dell'ordinamento) ma, in questo caso, la finalità di stabilire il modo in cui si tutelano i diritti dei cittadini, e siccome devono essere diritti garantiti su tutto il territorio nazionale, questa operazione non può essere compiuta che dallo stato, il quale però nel momento in cui li stabilisce, determina anche quali siano i vincoli a se stesso, stabilisce, autovincolandosi, appunto, anche quali sono le prestazioni che esso stato deve assicurare. La responsabilità delle regioni, differenziate o meno che siano, è solo una conseguenza di una pretesa che il cittadino vanta verso qualsiasi potere pubblico titolare della competenza ad assicurare le prestazioni. Paradossalmente, il tema della garanzia effettiva di livelli essenziali si porrebbe anche se l'ordinamento fosse completamente accentrato.

Questa mi pare la *ratio* di fondo della disciplina, *ratio* che è stata poco trattata e approfondita: i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da assicurare su tutto il territorio impongono un dovere giuridico che va osservato indipendentemente dal titolare (Stato, Regione o ente locale) del potere/dovere di erogare quelle prestazioni.

È una norma attribuita alla competenza dello Stato ma la cui implementazione vincola tutte le autorità pubbliche.

Un tale punto di vista cambia completamente la prospettiva della nostra analisi perché ci libera dall'assunzione che vi sia un nesso giuridico obbligato tra questione dei LEP e autonomia differenziata. I Lep andavano e vanno definiti anche se, in ipotesi, l'autonomia differenziata non decollasse mai.

La decisione, assunta dalla legge di bilancio per il 2023 (art. 1, commi 791-801, l. n. 197 del 2022) di far precedere l'avvio del processo di autonomia differenziata alla determinazione dei LEP nelle materie devolvibili è cioè una scelta politica, prima che giuridica, ma non può cancellare la circostanza che i livelli essenziali delle prestazioni vadano, e anzi andassero, definiti indipendentemente dalla scelta o meno dell'attuazione dell'art. 116, comma 3.

In conclusione, il paradosso è che l'avvio delle riforme per l'autonomia differenziata, le cui dimensioni sono allo stato del tutto ignote, ha avuto come primo risultato positivo, una soluzione che va nel senso dell'unificazione nazionale, intorno ai livelli essenziali delle prestazioni.

5. Perché allora un atteggiamento spesso così critico?

Prescindo ovviamente dai dissensi di tipo politico che, sebbene assolutamente legittimi, non possono rilevare in sede di analisi giuridica.

Sul piano giuridico, mi pare che ci troviamo di fronte a un terzo paradosso,

che discende dal precedente. Non sembra, infatti inversosimile ritenere che, l'aver trascurato, in larga misura, l'attuazione dell'art. 117, comma 2 lett. *m*) come norma programmatica, abbia fatto sì che rimanessero sostanzialmente irrisolti alcuni fondamentali nodi sulla definizione dogmatica dei livelli essenziali delle prestazioni e abbia favorito una lettura della disposizione solo ai fini del riparto di competenze e delle limitazioni alla potestà legislativa regionale. Insomma, il tema dei livelli essenziali più che essere valorizzato per definire la posizione del cittadino di fronte ai pubblici poteri ha fatto prevalere, nell'approccio ermeneutico, la preoccupazione di contenere o di sciogliere, diciamo così, solo il problema del rapporto tra centro e periferia. Il fatto che la dottrina sui livelli essenziali sia caratterizzata da nodi irrisolti e si sia dimostrata spesso oscillante o trascurata, dipende, cioè, a mio parere, dal fatto che, tutto sommato, nel momento in cui si trattava di intervenire sui conflitti o meglio sulle questioni che riguardavano il rapporto tra competenza regionale e competenza statale, lo stesso interprete (e talvolta anche la Corte costituzionale) aveva spesso un *comodus discussus* nella circostanza di poter evocare altri titoli di competenza per risolvere la questione del riparto di attribuzioni. Abbiamo così sentenze della Corte costituzionale in cui il perimetro dei livelli essenziali delle prestazioni viene individuato in modo estremamente rigoroso e restrittivo – e cioè con riferimento a situazioni giuridiche soggettive e individualizzate; quindi prestazioni il cui titolare sia il singolo (immaginiamo le prestazioni sociali che sono la categoria più semplice no incapaci e meritevoli hanno diritto ai più alti gradi di istruzioni e per questo hanno diritto a borse di studio, ecc.) – e casi invece in cui la Corte costituzionale ha esteso la categoria alludendo agli *standard qualitativi* che sono alla base delle prestazioni rientranti nella materia dei LEP. In altri casi ancora, la Corte non si è posta nemmeno il problema dei LEP, perché ha fatto utilizzo di altri limiti che consentivano di dare copertura alla competenza statale (come, ad esempio, le norme generali o i principi statali in materia di istruzione).

La drammatizzazione attuale del dibattito nasce, a mio parere proprio da questa circostanza.

Nella prospettiva dell'articolo 116 comma 3, la possibilità di devoluzione esclusiva di interi settori di materie, ivi compresi i limiti "verticali" ad oggi imputati allo stato (principi, norme generali ad es. in materia di istruzione) ha fatto nascere, come era da immaginare, una sorta di *horror vacui*, consistente nel timore che venissero meno gli argini alle spinte centrifughe delle regioni.

La determinazione dei livelli essenziali così, viene oggi percepita – sempre in una logica di riparto di competenze- come il "caposaldo" contro gli effetti dell'attuazione della riforma. Il dibattito sui livelli essenziali è divenuto il *totem* mediante il quale esorcizzare la preoccupazione della deriva centrifuga, l'unico argine alla potenziale disgregazione dell'ordinamento. Ciò spiega, appunto, la drammatizzazione della discussione e la sua repentina accelerazione proprio con riferimenti ai LEP.

I livelli essenziali sono diventati, ancor di più, strumenti di definizione del

riparto Stato/regioni (più che dispositivo a tutela dei cittadini); il sostituto funzionale delle norme generali e dei principi che la devoluzione avrebbe potenzialmente sottratto allo stato, ai sensi dell'art. 116, comma 3 Cost.

Si tratta di una distorsione. Non è vero, infatti, che lo scenario, nel caso in cui si realizzasse l'autonomia, sarebbe quello dell'assenza di dispositivi di garanzia dell'unità che non siano i LEP. Basti pensare all'120 Cost, per quanto riguarda il potere sostitutivo nei casi in cui sia minacciata l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, o alla dottrina sulla chiamata in sussidiarietà (a partire dalla sent. 303/2003 della Corte) per quanto riguarda tutto il resto. E, in via preventiva, alla possibilità, come espressamente previsto dalla legge in discussione, che lo stato rifiuti o comunque moduli le porzioni di attribuzioni da conferire in autonomia differenziata.

Che l'interpretazione sia errata è dimostrato anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha chiaramente escluso che i LEP possano essere utilizzati per delimitare le attribuzioni delle Regioni in interi settori materiali (C. cost. sent. n. 248/2006).

Non è questa la sede per un esame dettagliato della legge c.d. Calderoli, mi sia consentito però formulare ancora qualche considerazione con riferimento alle "opportunità" di cui al titolo del presente intervento.

La prima opportunità è data dalla circostanza che non solo sarà possibile finalmente definire i LEP, rafforzando così la posizione e le pretese dei cittadini verso i pubblici poteri, ma saranno applicati dei meccanismi per controllare e monitorare l'effettiva qualità dei LEP erogati. Ciò varrà innanzitutto per lo Stato che è chiamato a misurare l'efficienza delle prestazioni erogate nelle regioni, differenziate o meno che siano nella loro autonomia (art. 3 A.C. 1665). Certo si tratta di una sfida, ma il controllo della qualità è l'unico modo per evitare che il paese si spacchi e i cittadini delle regioni meno efficienti continuino a scegliere la strada di abbandonare i propri territori.

In secondo luogo, nelle materie non LEP, le regioni che sceglieranno di avvalersene non saranno premiate, come qualcuno insinua, con risorse aggiuntive (rispetto alla quota che a esse spetterebbe se restassero nel regime ordinario), ma potranno sperimentare la possibilità di soluzioni normative e amministrative che, nei limiti di quelle risorse, migliorino effettivamente i servizi ai cittadini. E non è detto che, qualora vi riuscissero, ciò non consentirebbe di individuare delle *best practices*, che altre regioni siano tentate di imitare.

Certo rimangono grandi incognite che, ancora una volta, prescindono dal meccanismo della devoluzione. La prima è legata ai vincoli di bilancio e ai margini di manovra per finanziare livelli di prestazione adeguati nelle singole regioni. La seconda è che le élites politiche e le pubbliche amministrazioni non vogliono o non siano in grado di accettare questa sfida.