

Autonomia differenziata, LEP e regioni a statuto speciale

di Lorenzo Saltari

SOMMARIO: 1. Lo stato dell'arte nell'attuazione dell'autonomia differenziata. – 1.1. Le norme per l'accelerazione nell'attuazione. – 1.2. L'anfibologia dei LEP che non ci si aspettava? – 2. I difetti maggiori nelle norme cornice dell'attuazione concreta dell'autonomia differenziata. – 3. Cinque problemi puntuali. – 4. Sintetiche riflessioni sulla leggerezza dell'Italia dell'ultimo quarto di secolo quando si tratti di scelte cruciali.

1. *Lo stato dell'arte nell'attuazione dell'autonomia differenziata*

L'attuazione dell'autonomia differenziata di cui al terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, come revisionata nel 2001, ha una storia travagliata. È da oltre un ventennio che si susseguono tentativi in tal senso sino a questo punto non giunti a compimento.

Tralasciando il primo più inconcludente, nel secondo decennio si registra l'approvazione di versioni preliminari di Accordi con la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna. Siamo nel 2018. Quel processo avviato dal governo Gentiloni, proseguito dai governi Conte I e II, si è interrotto con la pandemia nel 2020¹.

La diciannovesima Legislatura, nella quale si è formata una maggioranza di centro destra con al suo interno un ruolo determinante della Lega, segna un momento di nuova accelerazione dell'attuazione della autonomia differenziata per le regioni a statuto ordinario (ma come si vedrà non solo)².

¹ Servizio studi del Senato, *Il Regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, n. 16, maggio 2018; Dossier degli uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione (AS615)*, 3 maggio 2023, p. 7 ss. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino 2004; G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2004. p. 397; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 2017, p. 699 ss.; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018; L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2019; S. CASSESE, *La costituzione che cambia*, in *Il Foglio*, 17 gennaio 2023.

² G. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere della autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, 2023.

1.1. *Le norme per l'accelerazione nell'attuazione*

Le disposizioni contenute nella legge di bilancio per il 2023³ ed il c.d. ddl Calderoli, approvato in prima lettura dal Senato, costituiscono le fonti di questo nuovo impulso. Di esse gli aspetti più rilevanti sono: l'aver posto come condizione per l'attuazione la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali e l'aver disegnato una sequenza per giungere prima all'Accordo devolutivo definitivo con le Regioni richiedenti, poi alla sua conclusiva approvazione con legge statale rinforzata.

Questa disciplina regola la cornice dell'attuazione, indica i soggetti che la devono promuovere, gli strumenti normativi per la definizione dei LEP, le tempistiche entro cui i passaggi procedurali devono realizzarsi, il ricorso all'istituto commissariale in caso di mancato rispetto delle scadenze. Soggetti, procedure, rimedi in caso di insuccesso degli organi deputati in specie la Cabina di regia governativa, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard questo è il fulcro delle norme di impulso all'attuazione del regionalismo differenziato.

Sembra, in altre parole, che il Legislatore si sia impegnato a garantire l'attuazione tralasciando di stabilire elementi, criteri e principi in forza dei quali poter prefigurare a quale attuazione si arriverà. Non può in questo non cogliersi come dall'attuazione di una norma costituzionale disegnata dal Centro-sinistra il secondo partito per grandezza della maggioranza che sostiene il governo Meloni voglia trarre un dividendo politico-elettorale in vista delle elezioni europee che si svolgeranno nel mese di giugno del 2024. Di qui forse lo sbilanciamento dell'attenzione sulla dimensione performativa piuttosto che su quella contenutistica e di principio.

³ La legge di bilancio per l'anno 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197, articolo 1, commi da 791 a 801) ha istituito a tal fine una Cabina di regia, composta da tutti i ministri competenti, assistita da una segreteria tecnica, collocata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri. La Cabina di regia dovrà provvedere a una ricognizione del quadro normativo in relazione a ciascuna funzione amministrativa statale e delle regioni ordinarie, con successiva individuazione delle materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale. La ricognizione dovrà estendersi alla spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato sul territorio di ogni Regione, per ciascuna propria funzione amministrativa. Successivamente saranno determinati i livelli essenziali delle prestazioni e dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui al terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard¹. Al termine di tale *iter*, entro un anno, la Cabina di regia predisporrà uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri recanti, anche distintamente tra le 23 materie, la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard. Qualora le attività della Cabina di regia non si dovessero concludere nei termini stabiliti, il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, nomineranno un Commissario entro i trenta giorni successivi alla scadenza del termine per il completamento delle attività non perfezionate.

1.2. *L'anfibologia dei LEP che non ci si aspettava?*

Torniamo all'auto vincolo che è stato posto dal Governo.

La chiave per l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. è nella determinazione dei LEP previsti come oggetto di legislazione esclusiva dello Stato dall'art. 117, comma 2, lett. m). Tale previsione costituzionale, al pari dell'autonomia differenziata, è rimasta lettera morta dalla sua entrata in vigore con la revisione del Titolo V della Seconda parte della Costituzione.

Per togliere argomenti ai detrattori del regionalismo asimmetrico⁴, l'escamotage tra la tecnica e la politica è che la determinazione dei LEP condiziona la stessa possibilità di attuazione dell'autonomia differenziata nelle materie-funzioni che ineriscono a livelli essenziali di prestazioni relative a diritti civili e sociali. La disciplina di cornice non preclude la possibilità di procedere subito all'attuazione direttamente per le materie non-LEP, sebbene sia altamente improbabile al momento attuale prevedere un'attuazione sfalsata in questi termini.

Proprio sul perimetro dei LEP la tecnica giuridica e la polemica politica si intrecciano trasformando una nozione complessa, in attesa di una puntuale definizione concettuale, in un campo di scontro.

Il punto da cui partire è per così dire conclusivo: i LEP non danno luogo e rappresentano una nozione giuridica univoca ed unitaria. Già solo nella legislazione vigente vi sono riferimenti variegati anche solo nella definizione linguistica: LEP, LEA in materia sanitaria, LEPS in materia di prestazioni sociali, ecc.

Per facilitare il processo di definizione dei LEP il Ministro per le regioni e l'autonomia ha costituito un Comitato composto da numerosi studiosi, formato prevalentemente da giuristi e, in numero minore, da economisti. Questo Comitato, cacofonicamente qualificato con l'acronimo Clep, ha concluso nei tempi assegnati il proprio lavoro istruttorio⁵. Il compito del decreto che lo istituisce è infatti quello di fornire elementi istruttori a partire dai quali il CTFS fornirà al Governo

⁴ G. VIESTI, *Autonomia differenziata: un processo distruttivo*, in *Il Mulino*, 3/2019, p. 414; ID., *Verso la secessione dei ricchi?*, *Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, 2019; ID., *Contro la secessione dei ricchi*, Roma-Bari, Laterza, 2023.

⁵ Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023 è stato istituito il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), incaricato di fornire supporto alla Cabina di regia, con particolare riferimento alle esigenze di studio e approfondimento tecnico delle complesse questioni rilevanti ai fini delle funzioni attribuite alla stessa nell'ambito della determinazione dei LEP. Il CLEP fornisce ogni contributo istruttorio richiesto dalla Cabina di regia ai fini dell'espletamento delle sue funzioni; può inoltre trasmettere alla Cabina stessa, quando lo ritenga opportuno, proprie osservazioni, proposte, studi o approfondimenti che ritenga necessari ai fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. La composizione del CLEP è stata originariamente stabilita dall'articolo 3 del d.P.C.M. 23 marzo 2023 istitutivo del CLEP, in 61 componenti. Nel corso dei lavori del CLEP, hanno presentato le proprie dimissioni 11 componenti del CLEP e sono stati nominati 6 nuovi componenti.

le proposte che entreranno nei dPCM strumentali alla definizione dei LEP.

I risultati dei lavori del Clep sono contenuti in un corposo *Rapporto* tripartito. La prima parte contiene svolgimenti di ordine generale. La seconda parte fornisce una ricostruzione per materie o ambiti di materie di possibili LEP. La terza raccoglie materiali di vario genere che sono stati utilizzati dai membri del Clep nello svolgimento dei lavori.

Nella prima parte del Rapporto, curata dal presidente del Clep, viene esplorata in latitudine e profondità la nozione di LEP⁶. Vi è una prima tassonomia di tale nozione per la quale i LEP anzitutto sono quantificabili e non quantificabili.

I primi sono riferibili a prestazioni a spesa corrente nonché per prestazioni in conto capitale. I quantificabili possono riferirsi: a prestazioni standard continuative ripetute nel tempo, a prestazioni storicamente legate ad uno specifico territorio, a prestazioni di riequilibrio infrastrutturale *una tantum*, a prestazioni volte al conseguimento di obiettivi pluriennali che comportano sia spesa corrente sia spesa in conto capitale.

Quelli non quantificabili corrispondono a prestazioni essenziali erogate da poteri pubblici che, pur comportando la necessità di previsioni di spesa (prevalentemente corrente), non risultano caratterizzate da elementi idonei a consentire una precisa e puntuale determinazione del costo/fabbisogno standard territorio per territorio. Ne sono esempi la modalità di reclutamento del personale scolastico, la spesa per gli stipendi degli insegnanti, il servizio mensa nella scuola dell'infanzia, primaria di primo e secondo grado. L'istruzione è la materia potenzialmente devolvibile con l'impegno di spesa maggiormente rilevante (circa 50 miliardi di euro).

I LEP inoltre possono essere finali e strumentali (oppure diretti o indiretti) cioè: con una precisa prestazione erogata i primi, quali condizione per l'erogazione di una prestazione in linea con gli standard i secondi.

Un'altra distinzione importate è tra LEP autosufficienti o con rinvio a seconda che la fonte che li regola sia in sé esaustiva nella regolazione oppure se sia necessario, attesa la complessità del LEP, il rinvio ad altre fonti, anche di rango inferiore, per giungere ad una puntuale definizione.

Occorre qui fare una precisazione di un certo rilievo.

I membri del Clep sono stati chiamati a determinare i LEP non in modo astratto ma a partire dalla legislazione vigente. Quindi non si è trattato della scrittura di un libro dei sogni irrealizzabile. Bensì di un'opera di esplorazione dell'ordinamento giuridico vigente nel quale a fronte di previsioni che esplicitamente parlano di livelli essenziali delle prestazioni numerose altre li determinano in maniera solamente implicita. Aspetto da non trascurare sotto il profilo strettamente giuridico che le fonti dei LEP impliciti quasi mai sono solamente norme primarie. Con riferimento a situazioni complesse possono aversi norme secondarie e terziarie, previsioni contenute in atti amministrativi generali, altri

⁶ *Rapporto* del CLEP del 10 ottobre 2023, in specie p. 24 ss.

atti amministrativi come decreti ministeriali.

Il ddl Calderoli immagina l'esistenza di due tecniche finanziarie di devoluzione: se la materia o la funzione è LEP vale il criterio del costo e fabbisogno standard, se la materia o funzione non rientra nel LEP il criterio è quello della spesa storica regionalizzata⁷.

Da qui la preferenza per una nozione di LEP di tipo erogativo prestazionale quantificabile nel costo/fabbisogno standard. La concatenazione immaginata vale la pena ripeterlo è che i risultati del Clep rappresentano la base sulla quale si dovrà applicare la *Commissione tecnica per i fabbisogni standard-CTFS* per formulare le proprie proposte alla Cabina di regia governativa che deve giungere alla definizione puntuale dei LEP nelle materie da devolvere nel quadro delle richieste delle regioni di autonomia differenziata.

Chi ha disegnato questa sequenza aveva probabilmente a mente una nozione di LEP precisa e tutto sommato circoscritta: un insieme di prestazioni – difficilmente coincidenti con una materia tanto che le norme parlano di ambiti di materia aprendo la strada a ritagli – già erogate dai pubblici poteri per cui c'è uno stanziamento di bilancio e la correlativa copertura finanziaria. Dalla spesa storica regionalizzata per quelle prestazioni con operazioni di calibratura comparativa può giungersi alla determinazione del costo/fabbisogno standard. Anche per questo l'attuazione dell'autonomia differenziata è prevista senza nuovi e maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

I LEP costituiscono un parametro che deve guidare la pubblica amministrazione nella erogazione della prestazione. La pubblica amministrazione, grazie alla quantificazione finanziaria correlata al LEP, è posta nelle condizioni di potere erogare la prestazione nella qualità e nella quantità tale da rispettare il criterio della uniformità sull'intero territorio nazionale.

Lo si è visto per i LEP non quantificabili: non sempre si può arrivare alla determinazione di una prestazione i cui oneri si possano riferire con esattezza ad un certo territorio. A titolo meramente esemplificativo che l'ordinamento scolastico abbia una certa articolazione, che il passaggio da un grado scolastico ad un grado di istruzione superiore sia regolato da esami di stato non può non considerarsi una prestazione cui i cittadini hanno diritto in modo strettamente omogeneo in tutto il Paese. Per garantire questa prestazione c'è un onere, anche rilevante avendo a mente il budget per l'istruzione in Italia, ma vi sono talmente tante variabili che rendono complesso se non impossibile giungere ad un valore numerico esatto rappresentante un costo/fabbisogno standard per singola regione.

I risultati del Clep, in altre parole, illuminano una complessità dei LEP

⁷ Art. 4 ddl. n. 615 approvato in prima lettura al Senato. Sulle problematiche del finanziamento della autonomia differenziata, D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019; F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 2018.

enormemente maggiore rispetto a quanto non si era creduto chi aveva suggerito di rendere la loro determinazione una condizione per l'attuazione dell'autonomia differenziata. L'operazione di non qualificare in termini di LEP tutti quelli non quantificabili e non immediati potrebbe essere un *commodus discessus* per le forze di governo interessate ad offrire al proprio elettorato attuale (e soprattutto potenziale) lo scalpo del regionalismo differenziato. Si tratta, tuttavia, di una scorciatoia pericolosa in termini di tenuta di legittimità costituzionale. Si adombra in prospettiva una pericolosa china che potrebbe ingenerare una stagione di tensioni crescenti tra il governo e il massimo organo di garanzia qual è la Corte costituzionale. Esperienze comparate suggeriscono l'inopportunità di creare le condizioni per una simile dinamica.

Vi un altro ordine di questioni.

I LEP possono considerarsi un corollario del principio di eguaglianza in senso sostanziale. L'uniformità insita nei LEP è l'eguaglianza perseguita dalla Repubblica che si determina in concreto: appunto nelle prestazioni essenziali civili e sociali. La loro determinazione anche molto puntuale in norma, tuttavia, non è garanzia del rispetto del principio costituzionale generale e della sua reificazione presente in più articoli del titolo V (artt. 117 e 120).

L'efficacia e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni in Italia non può considerarsi omogenea. Differenze si rinvencono non solo nella classica dicotomia nord-sud. Vi sono anche all'interno di singole regioni o territori limitrofi. Una garanzia assoluta della uniformità nella erogazione delle prestazioni può raggiungersi sul piano effettuale solamente in presenza di pubbliche amministrazioni che presentino lo stesso grado di sviluppo organizzativo e, quindi, un equivalente tasso di efficacia ed efficienza.

2. *I difetti maggiori nelle norme cornice dell'attuazione concreta dell'autonomia differenziata*

Nel ddl n. 615 l'accesso alla differenziazione è privo di criteri e parametri preventivi di ammissibilità. Vi sarebbe stata, tuttavia, l'esigenza di operare una verifica se la richiesta regionale di maggiore autonomia per una materia o ambito di materia sia razionale in assoluto. Vi sarebbe, inoltre, in termini relativi la necessità di capire se sia sostenibile la richiesta di autonomia in ragione della specifica capacità amministrativa della regione e dei territori da cui provenga l'istanza. Tutti – comprese le regioni a statuto speciale – possono chiedere tutto ovvero le ventitré materie del terzo comma dell'art. 117 Cost. oltre che le materie precisate dal terzo comma dell'art. 116 Cost. tra le quali per rilevanza ovviamente spicca l'istruzione.

In un altro aspetto il ddl n. 615 approvato in prima lettura a palazzo Madama è carente.

La sequenza che disegna vede prima l'Accordo sussunto in una legge appro-

vata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere poi le modalità di trasferimento relativa alla dotazione finanziaria, umana e strumentale alla regione ad autonomia differenziata.

Nell'Accordo vi è solamente una "Relazione tecnica" che evidentemente deve dimostrare che il maggiore onere regionale per le funzioni aggiuntive sia pienamente compensato dalla corrispondente contrazione della dotazione statale conseguente alla devoluzione. È razionale scindere il *quantum* dalla modalità di dotazione finanziaria a favore della Regione ad autonomia differenziata? In questo assetto il disegno di legge Calderoli non è in contraddizione col principio per il quale la finanza è la misura della funzione o, in altre parole, prima vanno definite puntualmente le risorse poi si delineano i contorni precisi del trasferimento di materie/funzioni?

Il finanziamento delle materie-funzioni aggiuntive dovrebbe aversi attraverso una compartecipazione ad aliquota fissa ad imposte statali corrispondentemente alla devoluzione effettuata (commisurate in termini di fabbisogno o di spesa storica).

In altre parole, si sta andando verso un "federalismo fiscale asimmetrico" in assenza della piena realizzazione di quello "simmetrico" delineato dall'art. 119 Cost. L'applicazione del quale avrebbe dovuto realizzare l'autonomia fiscale delle regioni insieme ad un meccanismo perequativo che si erge a protezione dei territori in ritardo di sviluppo e con inferiore capacità fiscale e di gettito. Prima si disegna l'eccezione – il federalismo asimmetrico – di quella che dovrebbe essere la regola – federalismo fiscale simmetrico. Peraltro, è necessario ricordare che una riforma che l'Italia si è impegnata a realizzare entro il 2026 nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza-PNRR è proprio la piena attuazione dell'art. 119 Cost. ovvero dell'autonomia fiscale degli enti insita nel federalismo fiscale simmetrico.

Possono rinvenirsi similitudini tra il modello di autonomia differenziata, che si intende attuare con le regole tracciate dalla legge di bilancio per il 2023 e il ddl n. 615, con il sistema delle regioni speciali sotto il profilo dell'accentuata frammentazione della reale autonomia riconosciuta e alla diversificazione delle modalità di finanziamento (le quote di compartecipazione ai tributi erariali sono diverse tra le varie regioni a statuto speciale, così come il grado di responsabilità nelle scelte di spesa e, in generale, la capacità fiscale⁸. Con una evidente frattura tra le regioni speciali insulari e quelle del nord)⁹.

⁸ Questa similitudine discendente dalle modalità di finanziamento è in M. BORDIGNON, F. NERI, L. RIZZO, R. SECOMANDI, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 14 marzo 2023.

⁹ B. BALDI, *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, p. 245 ss.

3. *Cinque problemi puntuali*

I difetti della disciplina cornice dell'attuazione della autonomia differenziata portano ad enucleare cinque problemi maggiori che potrebbe recare con sé.

In primo luogo, vi possono essere problemi giuridico-regolatori: una frammentazione nelle discipline delle materie oggetto di autonomia differenziata può porsi ad ostacolo della crescita economica perché eleva la complessità nella comprensione delle regole per imprese e famiglie, creando potenziali barriere giuridiche alla integrazione del mercato. Lo ha rilevato la Banca d'Italia nel corso della audizione nella Commissione affari costituzionali. Tale problema in realtà si sostanzierebbe se le condizioni di maggiore autonomia coinvolgessero anche l'estensione della potestà legislativa. Non si tratta di un esito scontato. Le Regioni potrebbero non avervi interesse. Vi è poi il vincolo formale rappresentato dall'impercorribilità di una modifica dell'articolo 117 Cost. seguendo l'iter legis dell'articolo 116 e non quello della revisione costituzionale (art. 138 Cost.)¹⁰.

In secondo luogo, si pongono problemi allocativi e di responsabilizzazione della spesa: a fronte di una aliquota fissa di compartecipazione un incremento del PIL (cioè della base imponibile) e della capacità fiscale determina corrispondentemente l'aumento delle risorse che le regioni ad autonomia differenziata trattengono nel loro territorio. Questo può essere foriero di una spesa regionale che si incrementa senza una precisa ragione legata al bisogno (di erogazione dei LEP). In altre parole, si pone il problema dell'impiego delle risorse che residuano rispetto alla spesa effettuata secondo il costo e fabbisogno standard. Proprio l'osservazione delle regioni speciali a forte capacità fiscale denota questo fenomeno di scarsa mitigazione nelle decisioni di spesa a livello regionale. Ciò secondo l'osservazione dell'Osservatorio dei conti pubblici italiani della Università Cattolica.

In terzo luogo, emergono problemi di equità¹¹ derivanti da uno svuotamento del bilancio centrale: tale situazione fa correre il rischio di poter disporre minori risorse per la riduzione-eliminazione dei divari territoriali. Questo potrebbe condurre all'accentuazione di fenomeni diseconomici come, a titolo di esempio, la mobilità verso le regioni che offrono servizi di livello migliore. In generale, nella misura in cui le regioni ad autonomia differenziata tendono ad assomigliare alle regioni a statuto speciale è proprio il modello della specialità regionale che subisce un forte sbiadimento. Questo diviene particolarmente problematico per quelle regioni speciali – come la Sicilia – che registrano ancora dei forti divari

¹⁰ F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie e nuove forme di specialità*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO, *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003.

¹¹ L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid*, 2018.

di sviluppo e che, nonostante la quota di compartecipazione alle imposte dello Stato, hanno bisogno di ingenti trasferimenti dal centro per sostenere l'erogazione dei propri servizi e assicurare la cura delle proprie funzioni.

In quarto luogo si pongono vari e seri problemi di finanza pubblica dettati dal forte svuotamento del bilancio statale a favore di quelli delle regioni ad autonomia differenziata:

a) lo Stato avrà meno risorse per fronteggiare shock esogeni e fasi recessive del ciclo economico;

b) lo Stato avrà meno disponibilità per trasferire risorse a territori a scarsa crescita e capacità fiscale ed il dualismo non è una debolezza solo in termini di equità, ma lo è anche in termini di capacità complessiva di sviluppo e crescita socio-economica del Paese;

c) l'accesso al sistema regioni ad autonomia differenziata in assoluto, specie se vi entrano anche le regioni meridionali (il ddl Calderoli si estende alle regioni speciali per l'esplicita applicazione della clausola di maggior favore: art. 10 l. cost. n. 3/2001), sarà difficilmente a somma zero cioè senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La neutralità finanziaria della riforma è proprio messa in discussione dalla concatenazione LEP/costo e fabbisogno standard. Non è affatto detto che la spesa storica regionalizzata coincida con le risorse necessarie a finanziare l'erogazione dei LEP. Discende dall'inquadramento della giurisprudenza costituzionale che nella definizione dei LEP sia necessaria la determinazione analitica dei diritti fondamentali. LEP che contenessero formulazioni meramente astratte o generiche non consentirebbero l'individuazione della spesa necessaria per l'erogazione della prestazione essenziale. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è destinata a conciliarsi difficilmente con il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e quello rappresentato dall'equilibrio di bilancio. Nondimeno una analitica determinazione dei diritti può condurre al raggiungimento di standard di servizi in media superiori a quelli attualmente garantiti. Questo, però, può coincidere con un tendenziale aumento dei fabbisogni. Di qui il problema di conciliare la definizione dei LEP con l'equilibrio di bilancio, anche inteso come divieto di disavanzo eccessivo per la finanza pubblica.

In ultimo luogo, vengono in rilievo problemi di efficienza: la devoluzione in periferia di una materia o di una funzione potrebbe comportare disutilità di scala e non far ottenere la desiderata maggiore efficienza. La procedura negoziale Stato-Regione richiedente lascia immaginare la prevalenza dei criteri politici nella trattativa su quelli razionali e predittivi del conseguimento di miglioramento degli apparati pubblici in termini di effettiva capacità amministrativa.

4. *Sintetiche riflessioni sulla leggerezza nell'ultimo quarto di secolo quando si tratti di scelte cruciali per l'Italia*

Il Centro-sinistra, “inventore” dell'autonomia differenziata delle regioni ordinarie per svuotare le istanze leghiste di allora, siamo a cavallo tra i due secoli, si era davvero posto i molteplici problemi che possono scaturire dalla sua attuazione? Nell'inseguire modelli stranieri¹² – il più citato nel dibattito del tempo era quello spagnolo – non si è denotato un certo provincialismo culturale? Basterebbe pensare che il regionalismo differenziato spagnolo non ha affatto spento le istanze secessioniste catalane, tanto per evocare l'esempio più eclatante. In generale, la letteratura sui regionalismi differenziati indica in ragioni politiche più che di efficienza la loro applicazione.

Il Centro-destra (con la Lega, nel frattempo divenuto partito a vocazione nazionale, perno della maggioranza), che si avvia a realizzare le condizioni per l'autonomia differenziata delle grandi regioni con elevate capacità di gettito, ha compreso sino in fondo l'effetto “vaso di Pandora” per il quale una volta avviato il meccanismo attuativo delle regioni ad autonomia differenziata, questo difficilmente potrà essere arrestato magari anche tornando indietro, nel caso in cui si evidenzi la sua perniciosità (finanziaria *in primis*) per l'interesse della comunità nazionale?

Un altro aspetto meritevole di critica è il tatticismo e le implicazioni che da esso potrebbero derivare. La mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni potrebbe essere il freno decisivo all'attuazione dell'autonomia differenziata. Che l'autonomia differenziata come immaginata da Calderoli sia perfezionabile non toglie che la nozione di LEP se sostanziata eleverebbe le garanzie in termini di diritti per i cittadini ad ottenere dalle pubbliche amministrazioni servizi e funzioni pubbliche di livello adeguato in tutto il territorio nazionale¹³. In particolare, se si arrivasse a stabilire che le risorse stanziare per l'erogazione dei LEP debbano essere a questo fine vincolate senza la possibilità di essere utilizzate per impieghi diversi, questo sarebbe un fattore di tutela per i cittadini oltre che di contenimento della spesa pubblica perché in una certa misura l'onere ammesso è per prestazioni essenziali e non per molteplici altre finalità che potrebbero andare dal coltivare clientelismi a tutelare interessi costituiti, ecc. In altre parole, la definizione di LEP puntuali e stringenti finisce per essere uno strumento a tutela delle pretese dei cittadini e un elemento di compressione di una discrezionalità delle scelte di spesa di una classe politica che a tutti i livelli di governo non sta dando sempre buona prova di sé¹⁴.

¹² A. D'ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizione unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano, 2012, p. 91 ss.

¹³ Si v. l'intervista a S. CASSESE, *Autonomia, il Sud non rischia*, in *Corriere del Mezzogiorno Puglia*, del 20 gennaio 2024.

¹⁴ Questo argomento, a partire da un caso concreto oggetto di una pronuncia del giudice amministrativo, è ripreso anche in L. SALTARI, *Le risorse per i LEA possono servire alla creazione di posti di professore straordinario?*, in *Gda* (in corso di pubblicazione).

L'autonomia differenziata alimentata finanziariamente da compartecipazioni ad aliquota fissa da tributi statali per molti versi rende le Regioni differenziate simili alle Regioni speciali. Se tutte le regioni prendono i tratti della specialità si attenua sino a cancellarsi la dicotomia ordinaria-speciale¹⁵. Eppure, l'articolo 116 della Costituzione dopo la revisione del 2001 al comma primo continua ad immaginare la presenza di cinque regioni speciali cui si aggiungono le due province autonome di Trento e di Bolzano. Vero è che la dicotomia è arricchita dal terzo comma dello stesso articolo della "differenziata", ma rimanendo la figura di regione speciale, quella di regione ad autonomia differenziata deve distinguersi. La strada per questa imprescindibile alterità va ricercata nella autonomia fiscale che potrebbe accentuarsi rispetto al federalismo fiscale simmetrico per incrementare maggiormente la responsabilità di spesa della dirigenza politica in periferia.

Far chiedere ai cittadini di pagare tasse sempre più alte dal centro e poi trasferire surrettiziamente in periferia quote di gettito – grazie al modello di compartecipazione – pare palesemente contrario ai principi di *accountability* politica e fiscale nonché foriera di ulteriore incapacità dell'elettorato di verificare il rendimento della politica divenendo sempre più incapace di dare "premi" e "sanzioni" nel momento delle elezioni politiche e amministrative¹⁶. In un contesto di costante disaffezione nei confronti della politica e delle classi politiche sembra questa scelta molto poco ponderata, sospinta eminentemente da convenienze di breve periodo che scientemente o meno finiscono col trascurare le più che probabili disutilità per la collettività nazionale di medio-lunga prospettiva.

Nell'intraprendere un'attuazione costituzionale dai risvolti così implicanti sarebbe opportuna una attenta ponderazione nei termini della più puntuale e lucida analisi di impatto dei nuovi assetti¹⁷. Mentre si consegna il presente testo il ddl Calderoli deve ancora passare all'esame della Camera dei deputati. Questa lettura potrebbe servire a correggere alcuni dei difetti maggiori sui quali si è richiamata l'attenzione anche di molte autorità, istituzioni e personalità audite dal Senato nei lavori istruttori. Le potenzialità del sistema bicamerale perfetto in questa circostanza si profilano come un assetto costituzionale che varrebbe la pena sfruttare.

¹⁵ A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo asimmetrico*, in *Rass. Parl.*, 2003.

¹⁶ M. BORDIGNON, F. NERI, C. ORLANDO e G. TURATI, *Autonomia differenziata senza autonomia fiscale?*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 19 gennaio 2023.

¹⁷ R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017.