

Autonomia differenziata, interessi nazionali e diritti dei cittadini (i “tempi” dell’autonomia differenziata)¹

di Franco Bassanini

Di per sé, l’articolo 116 della Costituzione, che ha introdotto nel nostro ordinamento l’istituto della autonomia regionale differenziata, ha una sua logica istituzionale; non rappresenta un errore del Parlamento nella sua veste di legislatore costituente (di revisione costituzionale). L’autonomia è di per sé differenziazione, consente alle istituzioni territoriali di adattarsi alle diversità morfologiche, economiche, sociali e storiche che caratterizzano il nostro paese, conformandovi il sistema delle amministrazioni pubbliche in modo da metterle nelle condizioni migliori per offrire prestazioni e servizi di buona qualità ai cittadini e così contribuire al benessere e alla qualità della vita di tutto il paese, di tutte le comunità territoriali.

Ma cruciale è definire correttamente contenuti, limiti e strumenti di questa differenziazione. La legge Calderoli non lo fa, e così rischia di produrre tre pericolosi effetti: a) può compromettere la capacità del sistema istituzionale nel suo complesso di far fronte ai problemi e alle sfide del nostro tempo, dunque di tutelare gli interessi fondamentali di tutto il paese; b) rischia di accrescere le disuguaglianze territoriali e dunque le disuguaglianze tra i cittadini, rendendo più arduo perseguire l’obiettivo costituzionale della pari opportunità nell’accesso ai diritti fondamentali; c) costringerà alle fine le istituzioni a una difficile scelta tra la rinuncia alla garanzia di alcuni diritti costituzionali e il dissesto della finanza pubblica.

Sono fondamentalmente d’accordo con quanto ha detto qui, poco fa, Claudio De Vincenti, tranne che su un punto tutto sommato secondario. Non credo che sia ragionevole eliminare del tutto le competenze concorrenti tra Stato e Regioni, visto che non di rado politiche pubbliche nazionali e politiche pubbliche regionali e locali sono tra loro interrelate; e visto che comunque, quando si esercitano funzioni pubbliche, bisogna sempre tenere conto anche delle funzioni pubbliche connesse esercitate da altri soggetti: vale per lo Stato nei confronti delle Regioni, e viceversa; vale per le Regioni

¹ Testo, riveduto e corretto, dell’intervento dell’Autore nella tavola rotonda su *Politiche di sviluppo e autonomia differenziata*, nell’ambito del Convegno su *Dove l’Europa incontra il Mediterraneo*, organizzato dalla Fondazione Merita, Napoli, 5-6 aprile 2024.

nei confronti dei Comuni e viceversa; e per tutti nei confronti, ora, dell'Unione europea.

È tuttavia lecito, anzi necessario, interrogarsi sull'attuale elenco delle competenze concorrenti fra Stato e Regioni, definito dall'art. 117 della Costituzione.

La questione è molto rilevante per una ragione semplice ma cruciale: che il perimetro dell'autonomia differenziata è definito da quell'elenco; le Regioni potranno infatti chiedere e ottenere, in sede di attuazione dell'autonomia differenziata, l'attribuzione in esclusiva di competenze ora concorrenti, oltre che di poche, ancorché significative, competenze legislative esclusive dello Stato (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, norme generali sull'istruzione, giustizia di pace).

A me pare evidente che quell'elenco è, oggi, del tutto inadeguato e obsoleto. Riflette un mondo che non c'è più. Non è stato un errore del Costituente del 1948, caso mai della riforma del titolo V che, cinquant'anni dopo, invece di rivedere e aggiornare quell'elenco alla luce delle profonde modificazioni del contesto economico, sociale e geopolitico intervenute dall'epoca della Costituente, lo ha esteso a dismisura.

Beninteso, la riforma del titolo V ha introdotto molte innovazioni positive, come l'autonomia e la responsabilizzazione finanziaria delle regioni ed enti locali (art.119) e il riassetto dei poteri amministrativi (art.118), che ha "costituzionalizzato" la riforma del 1997-8 (c.d. riforma Bassanini). Ma nel rivedere l'elenco delle materie di competenza legislativa concorrente fra Stato e Regioni (art.117) non ha valutato a sufficienza come il mondo e l'Italia erano cambiati. Nel mondo globalizzato di oggi, in molte di quelle materie (come energia, commercio estero, rapporti internazionali, contrasto alle pandemie o al cambiamento climatico, infrastrutture strategiche, telecomunicazioni) le competenze non possono oggi essere concorrenti fra Roma e Bologna (o Roma e Napoli, o Roma e Potenza), ma dovrebbero essere concorrenti (e condivise) fra Roma e Bruxelles; e di fatto in parte già lo sono. Non ha senso dunque pensare di dare alle Regioni nuove competenze esclusive in queste materie, per le quali già gli attuali loro poteri concorrenti sembrano essere oggi eccessivi.

Prendiamo il caso dell'energia. Anni fa, i poteri pubblici erano chiamati solo a regolare la distribuzione locale dell'energia prodotta dagli impianti idroelettrici e da quelli alimentati dal petrolio importato dalle "sette sorelle" (e poi anche dall'ENI): bisognava essenzialmente assicurarsi che l'energia elettrica arrivasse nelle case di tutti i cittadini, anche quelli abitanti in borghi remoti e isolati. Poteva allora aver senso un concorso di competenze fra Stato e Regioni. Non si ponevano ancora, per il sistema delle istituzioni, i problemi di oggi: transizione ecologica, indipendenza energetica, sicurezza degli approvvigionamenti; problemi evidentemente nazionali se non

europei; che possono essere affrontati e risolti solo dalle istituzioni nazionali ed europee.

Per questa ragione, l’energia dovrebbe essere oggi (e di fatto è già) una competenza concorrente tra Stato e Unione Europea, non tra Regioni e Stato, come invece prevede l’art.117 della Costituzione. Ancor meno, dunque, ha senso pensare che in materia di energia possa aversi un’ampia devoluzione di poteri alla competenza esclusiva di alcune Regioni, come avverrebbe attuando l’autonomia differenziata ai sensi dell’articolo 116. Si andrebbe nella direzione opposta rispetto a quella imposta oggi dalla necessità di fronteggiare, mediante politiche europee e nazionali, le grandi sfide del cambiamento climatico e della transizione energetica, dell’accelerazione dello sviluppo di fonti di produzione nazionale e della diversificazione delle fonti di approvvigionamento dall’estero, onde evitare rischi di dipendenza politica pericolosi per la sicurezza e l’indipendenza nazionali.

Alcuni esempi, tutti, guarda caso, concernenti Regioni del Mezzogiorno. Poco meno di un anno fa, il presidente di una grande Regione del Sud, convocò una conferenza stampa per annunciare che non sarebbero più state rilasciate autorizzazioni per la produzione di energia rinnovabile perché, fatti i conti, la sua regione produceva già sufficiente energia per i consumi dei suoi concittadini. Pochi giorni dopo, è vero, lo stesso presidente convocò una nuova conferenza stampa e sostenne di essere stato mal interpretato; ma lo fece solo perché nel frattempo alcuni autorevoli esponenti del suo partito erano intervenuti per costringerlo a questo ripensamento. Più di recente, la presidente di un’altra Regione ha annunciato di volere bloccare tutte le autorizzazioni per impianti eolici o fotovoltaici considerandoli dannosi per il paesaggio; ma in questo caso nessun dirigente del suo partito (o movimento) l’ha richiamata all’ordine, cioè al rispetto degli obblighi assunti dal nostro Paese in sede internazionale ed europea in materia di transizione energetica. Una terza Regione (anch’essa del Mezzogiorno) ha approvato una legge che impone una sorta di pesante gabella annuale a tutti coloro che gestiscono impianti di trasporto dell’energia attraverso il territorio della regione; tra questi il gasdotto trans-adriatico TAP e le reti elettriche e del gas di Enel, Snam e Terna; il Governo ha impugnato quella legge, la Corte Costituzionale si pronuncerà e probabilmente la dichiarerà incostituzionale; ma solo perché la Regione non ha (ancora) una competenza esclusiva in materia di energia. In altri termini: il Governo ha oggi i poteri per far valere l’interesse nazionale; ma se a queste Regioni fossero date competenze esclusive in nome dell’autonomia differenziata, non li avrebbe più.

Penso dunque che occorrerebbe procedere innanzitutto a una seria riconsiderazione e revisione dell’attuale assetto della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e

Regioni, prima di procedere alla attuazione dell'autonomia differenziata. Avviare subito, e nel modo previsto dalla legge Calderoli, l'autonomia differenziata avrebbe infatti l'effetto di cristallizzare (e, anzi, peggiorare) una ripartizione di poteri e competenze per molti versi superata. E avrebbe l'effetto di pregiudicare la capacità delle istituzioni nel loro complesso di tutelare fondamentali interessi nazionali.

Si dirà che avendo posposto l'effettiva devoluzione di poteri e compiti alle Regioni alla determinazione e al finanziamento dei cosiddetti Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), ci sarà comunque, nei mesi necessari per far ciò, tutto il tempo che serve per mettere mano anche a questa revisione dell'assetto delle competenze concorrenti.

Ma, a ben vedere, l'obiezione non ha fondamento. In primo luogo, perché la previa definizione dei LEP non è richiesta per diverse tra le materie potenzialmente oggetto di questa devoluzione (materie cosiddette "non LEP"): che dunque potrebbero essere oggetto subito di devoluzione, nell'ambito dell'attuazione dell'autonomia differenziata. Tra queste vi sono proprio diverse delle materie per le quali già la sola attribuzione di competenze concorrenti alle Regioni appare anacronistica.

In secondo luogo, la legge Calderoli, dispone che, nelle more dell'emanazione dei decreti legislativi ai quali è demandata la definizione dei LEP e del loro finanziamento, continuerà a trovare applicazione la procedura di determinazione dei LEP prevista dalla legge di bilancio per il 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197): quest'ultima la demanda ad atti del Governo emanati sulla base degli evanescenti principi e criteri direttivi contenuti nell'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della medesima legge di bilancio. Inoltre, la legge Calderoli stabilisce che i LEP in tal modo determinati non potranno essere rimessi in discussione dai successivi decreti legislativi, adottati nell'ambito della procedura "ordinaria" di attuazione dell'autonomia differenziata.

È evidente, dunque, che si potrebbe procedere, anche nelle "materie LEP", a una devoluzione immediata di compiti e poteri alle Regioni, sulla base di LEP sommariamente definiti dall'esecutivo, in plateale violazione dell'art. 117 della Costituzione (che prevede che i LEP siano definiti per legge: secondo comma, lettera *m*).

Quanto alle devoluzioni che avverranno dopo la determinazione "a regime" dei LEP, secondo il meccanismo "ordinario" previsto dalla legge Calderoli, le criticità sono altrettanto importanti.

I LEP dovrebbero infatti servire ad evitare uno dei rischi maggiori connessi all'attuazione dell'autonomia differenziata. Intendo il rischio che la devoluzione di ulteriori competenze e poteri ad alcune Regioni che li hanno chiesti, non possa che

essere fatta sulla base dell’attuale ripartizione della spesa pubblica e dunque delle risorse finanziarie disponibili. Ma così si finirebbe: a) col cristallizzare le disuguaglianze storiche del nostro paese che invece la Costituzione chiede di colmare e b) col rendere di fatto impossibile assicurare ai cittadini delle regioni più svantaggiate gli stessi livelli essenziali delle prestazioni necessari per l’effettivo esercizio dei diritti civili e sociali garantiti a tutti gli italiani, indipendentemente dal luogo in cui vivono. Molti dei diritti direttamente sanciti dalla Costituzione richiedono infatti prestazioni o servizi pubblici per essere effettivamente esercitati, come il diritto all’istruzione, il diritto all’assistenza sanitaria, il diritto alla pensione per chi è privo di mezzi, e anche diversi dei diritti di libertà (si pensi alla libertà di circolazione e di soggiorno, in Italia e all’estero, che comprende, strumentalmente, il diritto al rilascio del passaporto e della carta di identità in tempi brevi). Ma lo stesso vale, cosa spesso dimenticata, per diritti civili e sociali non direttamente sanciti dalla Costituzione ma da leggi nazionali (l’art. 117, lettera *m*, della Costituzione non fa distinzioni al riguardo), il cui esercizio parimenti richiede prestazioni o servizi resi dalle amministrazioni pubbliche.

Per evitare i rischi testé evidenziati, la Costituzione non solo ha imposto al legislatore statale di definire per legge questi LEP, ma ha imposto anche una radicale revisione della ripartizione delle risorse finanziarie tra Stato, Regioni ed enti locali (art.119), tale da assicurare a tutte le amministrazioni pubbliche (statali, regionali e locali) i mezzi necessari per garantire a tutti gli italiani condizioni di pari opportunità nell’accesso a quei servizi e prestazioni pubbliche che incidono sul godimento effettivo dei diritti civili e sociali.

È del tutto evidente che questa revisione della ripartizione delle risorse finanziarie presuppone la previa definizione dei LEP (alla quale essa deve poi dare attuazione mediante l’allocazione delle relative risorse strumentali). Ma è evidente, anche, che la definizione dei LEP non può non tener conto dell’ammontare delle risorse finanziarie effettivamente disponibili o reperibili. È altrettanto evidente, peraltro, che tutte e tre queste azioni (accertamento delle risorse finanziarie disponibili o reperibili, definizione dei LEP, ripartizione delle risorse per finanziarli) dovranno essere realizzate in modo contestuale e coordinato. E necessariamente con riferimento a **tutti** i LEP.

Se così non si facesse, ci si troverebbe domani di fronte a difficoltà insormontabili per garantire e dunque finanziare i LEP che saranno determinati per ultimi. Valga un esempio: poniamo che si sia proceduto a determinare i LEP in materia di sanità pubblica, a finanziarli in modo appropriato, e a trasferire ad alcune Regioni la relativa quota di risorse in attuazione della autonomia differenziata, e che poi si venga a

scoprire di non avere più le risorse necessarie per finanziare accettabili livelli essenziali delle prestazioni anche in materia di istruzione o di previdenza sociale (pensioni sociali), perché la coperta (il monte delle risorse pubbliche) è troppo corta. L'esito sarebbe evidentemente incostituzionale, perché avremmo in queste ultime materie, livelli essenziali delle prestazioni che non potrebbero essere garantiti, mancando le risorse necessarie a finanziarli, benché siano necessari per assicurare a tutti fondamentali diritti sociali (l'istruzione e la previdenza per chi è privo di mezzi). Occorre dunque, prima di ogni applicazione parziale dell'autonomia differenziata, definire tutti i LEP in tutte le materie o settori, valutare se le relative scelte sono compatibili con gli attuali vincoli di finanza pubblica, ed eventualmente ricalibrare le scelte medesime in modo da rispettare questi vincoli: solo a valle di questo complesso esercizio i LEP possono essere definitivamente approvati.

La legge Calderoli stabilisce espressamente che dalla sua attuazione non potranno “derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”: si esclude in tal modo (giustamente) che l'attuazione dell'autonomia differenziata possa produrre incrementi del debito e del fabbisogno dello Stato tali da violare i vincoli di bilancio europei e da esporre il Paese a reazioni pesanti dei mercati finanziari (i quali potrebbero decidere di non finanziare più il debito pubblico italiano o di farlo a condizioni per noi molto più onerose).

Tuttavia, la legge Calderoli stabilisce anche che - man mano che saranno definiti i LEP in una materia - si potrà procedere, in quella materia, all'immediata devoluzione delle funzioni e risorse alle Regioni che le avranno richieste, in attuazione dell'autonomia differenziata. Ma in tal modo diventerebbe impossibile rispettare il dettato costituzionale.

Lo spiego anche qui con un esempio. Poniamo che si siano determinati i LEP in materia di istruzione stabilendo che il tempo pieno debba essere assicurato ad almeno il 50% della popolazione scolastica delle scuole dell'obbligo e che dovrà esserci posto, negli asili nido e nelle scuole materne pubbliche, per almeno il 50 per cento dei bambini in età prescolare (e così via). Poniamo che la spesa storica di alcune Regioni, come il Veneto, la Lombardia e l'Emilia-Romagna consenta di garantire questi LEP e consenta quindi di devolvere loro queste funzioni e la relativa quota di risorse senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica. Ma come assicurare gli stessi LEP nelle altre regioni, comprese quelle che non usufruiscono oggi dello stesso livello di spesa storica in materia di istruzione? O che hanno bisogno di recuperare un *gap* infrastrutturale (hanno, per esempio, meno scuole e mena asili)? Le alternative sono due, entrambe costituzionalmente inaccettabili: a) spostare risorse da altri comparti di spesa pubblica

a quello dell’istruzione, senza avere ancora definito i LEP in questi comparti (previdenza, sanità, ecc.) e senza avere valutato il relativo fabbisogno finanziario, con il rischio poi di lasciare, in questi altre materie, molti diritti civili e sociali fondamentali inattuati per carenza di risorse; oppure b) aumentare il fabbisogno e il debito pubblico, rinunciando a rispettare il principio di invarianza della spesa pubblica stabilito dalla stessa legge Calderoli. Ma in entrambi i casi si violerebbero norme costituzionali: nel primo caso quelle che impongono di stabilire e finanziare i livelli essenziali delle prestazioni necessari a permettere l’esercizio dei diritti sociali e civili da parte di tutti i cittadini, senza distinzioni in base al luogo in cui vivono; nel secondo caso, quelle che impongono di rispettare i vincoli di bilancio europei (art. 81), anche al fine di non esporre il Paese al rischio di insostenibili reazioni dei mercati internazionali e di non incrementare oltre misura il fardello del debito pubblico che graverà sulle future generazioni.

Trattandosi dunque di due strade entrambe impercorribili, non resterebbe che rinunciare a rispettare il principio enunciato dalla legge Calderoli per il quale, una volta trasferite risorse ad alcune Regioni sulla base di determinati LEP, occorre che siano allocate le risorse necessarie per assicurare anche nelle altre regioni il finanziamento degli stessi LEP. Ma anche questa soluzione sarebbe ovviamente incostituzionale, perché sancirebbe una disuguaglianza in materia di accesso ai diritti civili e sociali che la Costituzione ha inteso vietare, non solo con disposizioni di carattere generale sulla universalità di questi diritti, ma anche, per l’appunto, con la previsione della previa determinazione e finanziamento dei LEP.

La conclusione è ovvia e inderogabile. Occorre *prima* procedere (nel senso che occorre che il **Parlamento** prima proceda, come la Costituzione stabilisce²), a determinare con legge *tutti* i livelli essenziali delle prestazioni in *tutte* le materie ; e dunque procedere previamente a determinare i LEP relativi a *tutte* le prestazioni e i servizi che le Regioni, ma anche lo Stato e gli enti locali devono erogare per consentire a tutti (a *tutti* i cittadini dovunque vivano) il godimento dei diritti civili e sociali stabiliti dall’ordinamento. Occorre previamente verificare se i livelli così determinati siano compatibili con le risorse disponibili (o reperibili, utilizzando la leva fiscale o una severa *spending review*). Occorre riconsiderare e ricalibrare i LEP così determinati, se le risorse disponibili o reperibili non risultassero sufficienti. Solo *poi* (cioè solo a valle di queste scelte e della loro formalizzazione legislativa) si potranno avviare i procedimenti di attuazione dell’autonomia differenziata previsti dall’art. 116 della Costituzione; che

² Beninteso: il Governo potrà ovviamente partecipare alla formazione delle leggi in materia di definizione e finanziamento dei LEP, esercitando i poteri di iniziativa legislativa e di proposta di emendamento attribuitigli dalla Costituzione.

comunque riguarderanno non intere materie, ma – come si ricava dal tenore testuale dell'art. 116 – specifici e puntuali poteri e funzioni nell'ambito delle materie così rideterminate.

Si tratta, e come è evidente, di un lavoro molto complesso; che richiederà un'approfondita istruttoria tecnica e impegnative scelte politiche; e che, inevitabilmente, richiederà diversi anni di tempo per essere portato a compimento. Ma questa conclusione non è evitabile né aggirabile, se si vuole, come si deve, rispettare il dettato della Costituzione. E se si vuole, dunque, evitare di cristallizzare, anzi di aggravare, le disuguaglianze territoriali e settoriali esistenti e assicurare a tutti gli italiani pari opportunità nell'accesso alle libertà e ai diritti garantiti dalla Costituzione e dalle leggi.