

CAMERA DEI DEPUTATI

I Commissione

A.C. 1665

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA il 23 gennaio 2024 (v. stampato Senato n. 615) PRESENTATO DAL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
(CALDEROLI)

Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione

AUDIZIONE INFORMALE

del Prof. Avv. Giovanni Guzzetta, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di
Roma Tor Vergata

Roma, 12 marzo 2024

Desidero, innanzitutto, ringraziare la Commissione per avermi voluto audire e dirò subito che l'ampiezza del ddl in oggetto (peraltro notevolmente integrato in corso di discussione al Senato rispetto all'originaria proposta, grazie all'apporto anche di gruppi parlamentari di opposizione) e la ristrettezza del tempo non mi consentiranno di sviluppare tutte le considerazioni che si potrebbero svolgere. Spero, se di interesse per la Commissione, di poter colmare eventuali lacune rispondendo alla vostre domande.

1. **Il contesto**

Per cogliere gli elementi qualificanti della proposta e valutarne gli aspetti tecnico-costituzionali - ciò che spetta al giurista in questa sede - non si può prescindere da una considerazione del quadro di insieme.

Dal punto di vista giuridico siamo nell'ambito dell'attuazione della Costituzione così come modificata con la riforma del Titolo V avvenuta con legge 3/2001. E' chiaro che se – come ritenuto da taluno - si mette in discussione questa premessa, cioè si contesta *politicamente* il mantenimento di quella riforma, il giurista non ha nulla da dire.

Il mio ragionamento può essere solo nel contesto del diritto vigente, rispetto al quale, constatato che alcune delle critiche mosse al d.d.l. sono l'effetto di un giudizio negativo sull'impianto di quell'altra riforma (quella appunto del 2001). Ciò però, fatta salva l'opzione di una revisione costituzionale, non può giustificare di per sé la critica a una legge di attuazione che si muove nella cornice della Costituzione vigente.

Per essere più chiari, molte delle obiezioni al d.d.l. sono frutto, a mio parere, non del contenuto della proposta in sé, ma degli effetti dell'inattuazione della precedente riforma. E, dunque, diventano paradossali e inconferenti nel momento in cui (come intende fare il d.d.l.), si vogliono, almeno in parte, colmare quell'inattuazioni, innanzitutto applicando un articolo in essa previsto, cioè il 116. Queste omissioni attuative riguardano per lo meno tre profili:

a) La mancata realizzazione piena e completa del federalismo fiscale, senza il quale l'autonomia regionale rimane sostanzialmente un'autonomia di spesa, senza responsabilità politica reale, in contrasto con qualsiasi modello e filosofia ispiratrice dell'autentico decentramento politico, federale o regionale che sia (il richiamo alla responsabilità politica del classico *no taxation without representation* ha il suo logico e inevitabile corollario nel *no representation without taxation*);

b) L'omissione di una seria soluzione del problema dei raccordi organizzativi tra stato ed enti territoriali: l'assenza di una seconda camera, l'inapplicazione della soluzione professatamente "transitoria" di cui all'art. 11 della l. cost. 3/2001; un sistema delle conferenze senza copertura costituzionale e senza una logica sistemica adeguata al peso decisionale che su di esse è riversato.

c) L'attuazione parzialissima della norma che attribuisce allo Stato la competenza a determinare i livelli essenziali delle prestazioni. Norma che non è solo una norma sul riparto di competenze, ma è anche, e soprattutto, a mio parere, una norma a valenza programmatica.

Tale valenza programmatica della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni consiste nel fatto che la Costituzione riconosce che, per i diritti costituzionali sociali e civili, il cittadino ha diritto a prestazioni, delle quali va individuato, appunto, il livello essenziale. La norma non attiene dunque genericamente solo al riparto di funzioni, ma soprattutto al rapporto tra cittadino e i pubblici poteri (compreso lo Stato).

Da questo punto di vista l'autonomia differenziata è neutra. Le prestazioni, in quanto oggetto di norme programmatiche, andrebbero *per esplicito obbligo costituzionale* garantite anche se, in ipotesi, si accedesse a un modello totalmente centralizzato.

La determinazione dei livelli essenziali, insomma, andava fatta in questi 23 anni, come la giurisprudenza costituzionale non smette di ricordare (ad es. sent. n. 197/2019 e n. 220/21), anche a differenziazione invariata. Ma come sappiamo è stata realizzata molto parzialmente. Non mi pare che sino a oggi siano stati in molti a stracciarsi le vesti.

A questo proposito il d.d.l. paradossalmente ha l'effetto di compiere una scelta nel senso di rafforzare l'unità della Repubblica, ancor prima di affrontare il tema della differenziazione. Seppure limitatamente alle materie devolvibili, ha l'obiettivo, cioè, di colmare un vuoto dovuto a un grave inadempimento statale, subordinando la devoluzione alla determinazione del LEP.

Contestare che lo si faccia per 23 materie anziché per l'intero ordinamento, dopo 23 anni di inattuazione, mi pare una critica che nasconde un sostanziale ipocrisia di fondo.

E veniamo ad alcuni singoli aspetti.

2. I LEP

La determinazione dei livelli essenziali, cui la devoluzione è esplicitamente subordinata, è ampiamente procedimentalizzata nel d.d.l. in una logica, peraltro, di assoluta parità di trattamento tra regioni "ordinarie" e regioni "differenziate". Lo dimostra ad es. l'art. 4, primo comma, là dove afferma che *"si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, **ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese**, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra Regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio, nel rispetto dell'articolo 9 della presente legge e della lettera d) del comma 793 dell'articolo 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197."* (enfasi aggiunta)

Sul punto però bisogna esser chiari, e la responsabilità non è certo imputabile a esso o alle norme della legge di bilancio del 2023 (art. 1, commi, 791 ss.).

Il fatto chiaro è che qualsiasi intervento deve fare i conti con i vincoli di bilancio. La Corte non ha mai detto che i costi dei LEP sono una variabile dipendente rispetto alla loro determinazione. La Corte ha detto un'altra cosa. Una volta che siano identificati i livelli essenziali (sulla base del bilanciamento tra esigenza di tutela dei diritti e vincoli finanziari) quei livelli debbono essere garantiti. Come ricorda la Consulta (sent. n. 62/2020, ma vedi già sent. n. 275 del 2016) in materia di Lea: **"una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto fondamentale non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali. È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"** (enfasi aggiunta). La "previa identificazione", dunque, è frutto del necessario bilanciamento tra esigenze essenziali di tutela e quadro finanziario generale. Solo una volta operato quel bilanciamento, non ci si può sottrarre a finanziarlo.

Si tratta peraltro di un'opinione largamente condivisa dalla maggior parte della dottrina classica in tema di diritti sociali.

La prospettiva, dunque, è completamente diversa da una semplicistica affermazione di irrilevanza finanziaria nella tutela dei diritti a prestazione. Soprattutto quando lo stato delle finanze pubbliche, purtroppo, è quello che è.

Detto in altri termini il ruolo del legislatore nel definire i livelli essenziali non è di mera ricognizione di soluzioni già desumibili dal testo costituzionale, ma, com'è tipico delle norme programmatiche, è il frutto di scelte politiche del legislatore costituzionalmente orientate e condizionate dal contesto, anche economico-finanziario. Vi è un margine di discrezionalità che è tipico di ogni attività politica, tant'è che i livelli di prestazione possono essere modificati, anche in relazione alle risorse disponibili.

3. Il procedimento per accedere alle intese.

Mi pare indiscutibile che il ruolo negoziale spetti al Governo (analogamente alla scelta di attribuire al Governo il potere sostitutivo in generale *ex art. 120*, anche con riferimento alle vicende relative all'applicazione delle intese e al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni), soprattutto nel contesto di una forma di governo parlamentare, in cui il Parlamento ha comunque strumenti di indirizzo e di sfiducia sempre attivabili.

Resta però il fatto che il Governo, nel d.d.l., è fortemente condizionato da altri organi (art. 2). Quanto al Parlamento, esso viene coinvolto sugli aspetti procedurali almeno quattro volte, in termini di poteri di indirizzo, tra procedura di formazione dell'intesa e procedura di modifica o revoca, e almeno tre volte con riferimento al potere di decisione definitiva, a maggioranza assoluta, per l'approvazione e la revoca totale o parziale della stessa (art. 2 e 7).

Guardando alla natura parlamentare della nostra forma di governo (soprattutto se si tiene presente la tolleranza generalizzata verso, ad esempio, l'uso abnorme dei decreti-legge) tutto mi pare si possa dire meno che si tratti di un coinvolgimento simbolico. Il Governo è sempre responsabile di fronte al Parlamento, il quale, nella dialettica con l'opposizione, dispone di una vasta gamma di strumenti di indirizzo, controllo politico e in ultima stanza della decisione sul mantenimento o meno della fiducia.

4. La variabile finanziaria.

Quanto alla disciplina del "trasferimento" delle risorse finanziarie connesse con il riconoscimento dell'autonomia, sia rispetto alle materie LEP, che alle materie non LEP, si fa

veramente difficoltà a cogliere una discriminazione *positiva* verso le regioni che accedano all'autonomia o una discriminazione *negativa* verso le regioni più svantaggiate.

L'art. 13 infatti stabilisce una norma di salvaguardia molto stringente: “3. *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*” (enfasi aggiunta). Inoltre l'art. 10 contiene disposizioni interamente destinate alla “*promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale*”. Infine, il tema del c.d. residuo fiscale è totalmente superato dall'art. 8 e dal sistema di allineamento tra compartecipazioni e aliquote, sul cui rispetto si svolge peraltro il controllo della Corte dei conti.

In conclusione, a mio parere, i nodi dell'autonomia differenziata non hanno a che vedere con discriminazioni legate a maggiori risorse disponibili per le regioni che vi accedano.

Il vero nodo della riforma è se essa riuscirà a creare maggiori opportunità di sviluppo superando l'attuale paradigma che, come tutti sappiamo, non ha fatto altro che aumentare i divari tra nord e sud.

5. **Le opportunità**

Quali possono essere queste opportunità:

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 in tutte le regioni e da tutte le regioni, differenziate o meno che siano nella loro autonomia (art. 3 A.C. 1665). Interessante è che le sanzioni per l'inadempimento saranno persino più significative per le regioni ad autonomia differenziata, perché per queste ultime si potrà arrivare fino alla revoca dell'intesa (cfr. art. 3, commi 4 e 5, per le regioni ordinarie e l'art. 3 e 7, comma 1 sui LEP).

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, accrescendo, nei fatti e paradossalmente, le risorse che arrivano al nord (si pensi al tema della migrazione sanitaria).

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 vogliano o non siano in grado di accettare questa sfida.

Giovanni Guzzetta