

L'autonomia differenziata: politica o burocrazia?

di Roberto Bin

Il 25 luglio (data fatidica per gli ordini del giorno nella storia d'Italia!) il Senato ha approvato un ordine del giorno proposto dalla maggioranza che sollecita l'approvazione del disegno di legge «in materia di autonomia differenziata in tempi rapidi, tenendo conto delle indicazioni e delle proposte di modifica condivise nel corso dell'esame in Commissione, in coerenza con il complesso delle riforme istituzionali indicate nel programma di Governo su cui il Governo ha ricevuto la fiducia delle Camere». La stampa l'ha salutato come un segno che la maggioranza ha la volontà di accelerare l'approvazione della legge "Calderoli" assieme a quella della forma di governo. Ma forse non è affatto così. Forse il segnale significa esattamente l'opposto.

L'ordine del giorno è stato presentato in calce alla discussione di una mozione proposta dall'opposizione e lungamente discussa: approvata solo in parte, alla fine, grazie ai voti della maggioranza. Che senso poteva avere far seguire la mozione da un odg che «impegna il Governo» ad approvare «il disegno di legge Atto Senato 615 in materia di autonomia differenziata in tempi rapidi»? Una mossa di non immediata comprensione ma che, se un senso lo ha, serve a legare l'approvazione del «regionalismo differenziato» all'approvazione della riforma costituzionale di «segno presidenzialista» annunciata dal programma elettorale della maggioranza (salvo capire che cosa ciò possa significare). I giornali lo hanno evidenziato e l'opposizione stigmatizzato. Legare il procedere dell'esame di un DDL già da tempo in discussione a una riforma costituzionale di cui non si conoscono neppure i tratti fisionomici non è certo un modo di accelerare l'iter di approvazione della prima.

Che il DDL "Calderoli" vada a rilento non è però un grande danno. Il Governo lo ha presentato in Senato il 23 marzo 2023; è stato assegnato un mese dopo alla prima Commissione, che ne ha iniziato il 3 maggio un esame congiunto con altre proposte di legge di attuazione dell'art. 116.3 Cost., avviando un intenso programma di audizioni e acquisendo le proposte di emendamento (che ovviamente sono numerosissime): fase che è terminata a fine luglio con la votazione della mozione e dell'odg di cui si è detto. L'estate incombe.

Che il testo deliberato dal Consiglio dei ministri vada in molte parti ripensato appare quasi inevitabile. Benché il testo licenziato dal Governo sia molto migliorato rispetto al disegno di legge originario, più di un equivoco andrebbe chiarito nel corso dell'esame parlamentare. È stato rimosso ogni esplicito (e maldestro) tentativo di ridurre l'intervento parlamentare nella definizione dell'intesa con la Regione: ora le Camere intervengono a monte, nel momento della definizione del testo, esprimendosi «con atti di indirizzo»; fermo restando che spetta alla legge formale "rinforzata" l'approvazione finale dell'intesa e che, in questa sede, le Camere ben possono richiedere, tramite appunto «atti di indirizzo», che certe clausole siano rinegoziate (non è scritto nel DDL, ma è ciò normalmente avviene per l'approvazione delle intese previste dagli artt. 7 e 8 Cost., e dei testi degli accordi internazionali da approvare ex art. 80 Cost.).

Resta però l'equivoco che nasce dall'incertezza su che cosa significhi la locuzione «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», con cui esordisce l'art. 116.3 Cost. Vi è una certa convergenza, ormai, nel ritenere che la disposizione costituzionale si riferisca alle funzioni amministrative, e il DDL Calderoli non dubita di questa interpretazione. Ormai questa è l'opinione *mainstream*, che però non fuga un dubbio: se si tratta di un nuovo trasferimento delle funzioni amministrative, perché ricorrere

al particolare procedimento richiesto dall'art. 116.3 Cost. invece che alle modalità ormai consuete che hanno portato ai trasferimenti del 1972, 1977, 1997? E, soprattutto, se si scopre che certe funzioni amministrative non necessitano di essere esercitate dallo Stato centrale, perché non le si trasferisce a *tutte* le regioni e a *tutti* gli enti locali in base alle norme stesse della Costituzione? Sarebbe poco utile però restare ancorati a interpretazioni contro corrente, non fosse che il testo del DDL Calderoli alimenta di continuo l'equivoco.

Il problema risorge infatti a proposito dei LEP, non essendo chiaro se la predeterminazione dei LEP possa limitarsi solo alle materie dell'art. 116.3, o debba estendersi a tutte le materie nelle quali sia necessario garantire eguali prestazioni e servizi su tutto il territorio nazionale (almeno quanto al loro livello "essenziale"); il dubbio non è risolto né da ciò che (confusamente) è scritto nella legge di Bilancio per il 2023 (Legge 197/2022, c. 791), né dall'art. 4 del DDL, che intitola appunto «Trasferimento delle funzioni», e di questo si occupa. Non si può non apprezzare infatti il tentativo di condizionare il trasferimento delle funzioni ex art. 116.3 alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che – come dice l'art. 3 del DDL - «devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». È così che si può rintuzzare le critiche di chi ritiene che l'attuazione dell'autonomia differenziata "spaccherà" il Paese. Finalmente ci si accorge che la tutela dei diritti deve essere assicurata in eguale misura a tutti i cittadini, ovunque essi vivano: è dal 2001 – da quando è entrata in vigore la riforma del Titolo V - che questa garanzia manca, se non, e solo in parte, per alcune prestazioni socio-sanitarie.

Sarebbe perciò da salutare con favore l'impegno che il Governo si assume di definire i LEP in tutti i settori che implicano prestazioni pubbliche, e che lo vincolino a farlo d'intesa con la Conferenza unificata. Però appare davvero inaccettabile che la partecipazione del Parlamento sia limitata all'espressione di un «parere», da cui oltretutto il Governo potrebbe prescindere se non espresso entro 45 giorni dalla richiesta. Sembra che la definizione dei livelli essenziali che – come dispone l'art. 117.2, lett. *m* - riguardano le «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» possa essere degradata ad una operazione di carattere essenzialmente burocratico-finanziaria, gestita dagli apparati tecnico-amministrativi dei ministeri e delle regioni. Si tratta invece delle scelte più altamente politiche, in cui si decide che cosa i cittadini possono pretendere dalle amministrazioni pubbliche, quali esse siano e chi debba assicurarle. Che c'è di più politico nell'intero complesso delle decisioni pubbliche? È chiaro che decisioni di questo livello non possano non coinvolgere il Parlamento, che è la sede deputata a determinare le priorità nelle garanzie riconosciute ai diritti dei cittadini. Se il Parlamento non discute di questo, a che cosa serve?

Che invece il DDL affronti il tema dei livelli essenziali come un passaggio di scarso valore politico e di interesse esclusivamente finanziario lo mostra anche un'altra previsione. L'art. 4 subordina il trasferimento delle funzioni all'approvazione dei LEP e alla determinazione dei relativi costi e «fabbisogni standard»: se essi comportano maggiori spese, il trasferimento potrà compiersi solo a seguito della loro copertura finanziaria. Il DDL non lo dice espressamente, ma deve essere inteso nel senso che i LEP devono essere finanziati per tutte le regioni, non solo per quelle beneficate dal trasferimento. È un equivoco che andrebbe chiarito, perché nasce dal fatto che la disposizione sui LEP è contenuta nell'articolo che si occupa del trasferimento delle funzioni ex art. 116.3, e non delle altre: ed è rafforzato dal comma 2 dello stesso articolo che consente di procedere al trasferimento immediato delle funzioni in quelle materie che non sono condizionate dai LEP, pur «nei limiti delle

risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge». Il risultato netto è che le intese restringeranno l'ambito in cui i LEP vanno definiti e finanziati, procedendo al trasferimento immediato di tutto ciò che non implica, per decisione concorde delle burocrazie ministeriali e regionali, la definizione delle prestazioni pubbliche da definire.

Questo sembra un punto cruciale di tutta la disciplina di attuazione della Costituzione. Per comprendere il problema, basti un esempio. Tra le «23 materie» richieste nel 2019 dalla Regione Veneto vi erano la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», inclusa tutta una serie di controlli e verifiche, nonché la «tutela dei beni culturali», comprese la tutela dei beni paesaggistici e la regionalizzazione delle sovrintendenze: queste competenze hanno a che fare con i LEP? Dipende da come si intendono, naturalmente, e questa è una decisione squisitamente politica.

Degradare il completamento del quadro costituzionale, che non tocca la sola specifica questione dell'art. 116.3 ma si estende al fondamentale problema della tutela dei diritti dei cittadini di fronte alla inefficienza delle amministrazioni, a questioni che vanno risolte a livello di apparati burocratici, sembra essere un'opzione implicita nel DDL "Calderoli", che è confermata anche nei particolari, cioè nelle disposizioni finali del DDL stesso. Nell'art. 10.2, che riproduce la formula tralatticia per cui «Nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, si applica l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3». Che cosa significa? Che le funzioni "differenziate" assegnate a questa o quella regione che ha raggiunto l'intesa devono essere riconosciute anche alla Province autonome? C'è prova migliore della confusione tra l'attuazione dell'art. 116.3 e il "normale", tradizionale trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni ordinarie?

Ancora più grave è l'ultima disposizione del DDL, che fa «salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione». La disposizione sarebbe priva di senso e perfettamente ultronea (una legge ordinaria potrebbe far venire meno l'efficacia di una norma costituzionale, una norma – per di più – che costituisce un architrave dell'intero Titolo V?), non fosse per quello che comporta: che il problema di rendere effettiva la tutela dei diritti civili e sociali dei cittadini italiani rimane privo di qualsiasi strumentazione. Tutti coloro che sparano contro l'attuazione dell'art. 116.3 Cost., perché «spaccherebbe l'unità del Paese» dovrebbero riflettere su questo punto: che il Paese è già profondamente diviso e che i diritti fondamentali dei cittadini italiani non sono affatto garantiti su base di eguaglianza, tutt'altro. La Costituzione ha posto a carico dello Stato due responsabilità: quella di definire i livelli essenziali delle prestazioni e quella di controllare il rispetto dei LEP, intervenendo anche in visa sostitutiva. Il che significa che per rendere effettivo il quadro costituzionale, con o senza attuazione dell'autonomia differenziata, quello che servirebbe non è solo la definizione dei LEP, ma soprattutto il controllo del loro rispetto: dati, controlli e verifiche, organi e procedure. Di tutto questo il DDL non parla.