

L'inevitabile collegamento con i servizi pubblici

Regionalismo differenziato/2

Franco Paparella

Prima di passare alla Camera per l'approvazione definitiva, il voto al Senato sul disegno di legge sull'autonomia delle Regioni a statuto ordinario ha riaperto il dibattito sul "regionalismo differenziato" (o "asimmetrico") ma rispetto al passato le opinioni sono più incerte non solo per questioni legate all'area geografica di appartenenza.

I termini della questione sono noti ma vale la pena richiamarli. Con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, al terzo comma dell'articolo 116 è stata riconosciuta la possibilità di attribuire poteri particolari a singole Regioni con effetti sul versante dei servizi erogati. Questi ambiti ulteriori di autonomia riguardano le materie indicate all'articolo 117 della Costituzione e non sono per nulla marginali: ad esempio, la sicurezza del lavoro, l'istruzione, la ricerca scientifica, il coordinamento del sistema tributario e la tutela della salute.

È dunque agevole evidenziare che, da oltre vent'anni, la Costituzione ammette un'ampiezza dell'autonomia variabile e che il concetto di "autonomia" implica ontologicamente un elemento distintivo tra le diverse Regioni a statuto ordinario: la prova più evidente è l'esperienza dei deficit sanitari fuori controllo.

Da queste precisazioni derivano conseguenze non secondarie perché, ad esempio, a coloro che ravvisano il rischio della frammentazione dei rapporti tra Stato e Regioni si può opporre che la critica è da indirizzare alla revisione costituzionale del 2001, che non può considerarsi eversiva l'attuazione di un principio costituzionale ed, infine, che il terzo comma dell'articolo 116 non è stato mai seriamente discusso. Analogamente, a coloro che evidenziano l'ampliamento irreversibile dei divari territoriali è agevole replicare che la Costituzione ammette dette differenze e, anzi, prevede più livelli di autonomia a prescindere da giudizi di meritevolezza.

E allora, se si intende criticare l'iniziativa parlamentare la soluzione più corretta impone di ripensare l'assetto costituzionale in senso opposto alla riforma del 2001 valutando la possibilità di tornare a un modello centralistico: in questa prospettiva depono l'esperienza della pandemia in quanto il Sistema sanitario nazionale è risultato frammentato in tante realtà prive di coordinamento.

In alternativa, ragionando a Costituzione vigente, l'attuazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione impone inevitabilmente un coordinamento razionale con gli altri principi costituzionali. In questo senso, posto che il modello dell'autonomia regionale non ha prodotto il risultato auspicato in termini di concorrenza virtuosa e "competitiva", che le Regioni si sono rivelate incapaci di assicurare una collaborazione orizzontale proficua, che lo Stato si è rivelato ugualmente incapace di indirizzare, coordinare e garantire livelli di efficienza omogenei sul territorio nazionale e, infine, che permangono squilibri territoriali, verrebbe da chiedersi se questo sia il momento migliore per attuare un principio che la Costituzione prevede solo in termini programmatici.

Al quesito non è possibile fornire una risposta positiva anzitutto perché, in una prospettiva costituzionalmente orientata, è necessario garantire un livello minimo di servizi pubblici a chiunque e al riguardo è imprescindibile il riferimento ai "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (in breve Lep) di cui all'articolo 117 della Costituzione in coerenza con le indicazioni della Corte Costituzionale (sentenza n. 220 del 2021). Da ciò consegue che, in via di principio, è necessario prima completare l'assetto a tutela di un'altra garanzia costituzionale, stabilire le risorse finanziarie destinate a tale fine e solo in seguito dovrebbe essere attuato il terzo comma dell'articolo 116.

Ma, per quanto le norme recenti abbiano accelerato la definizione dei Lep e abbiano colto il loro collegamento con l'autonomia regionale differenziata (anzitutto, la legge n. 197 del 29 dicembre 2022), permane un ritardo che rende ingiustificato qualsiasi tentativo di attuare singoli principi costituzionali a scapito di altri. Di ciò sembra essere consapevole anche il legislatore perché diversi articoli del disegno di legge si occupano dei Lep e ne riaffermano la centralità in materia al punto che l'articolo 4 subordina il trasferimento delle funzioni alla "determinazione dei medesimi Lep e dei relativi costi e fabbisogni standard".

*Professore di Diritto tributario,
Sapienza Università di Roma*