

# Autonomia differenziata, LEP e regioni a statuto speciale: osservazioni a margine di un dibattito attuale

di Anna Romeo

SOMMARIO: 1. Inquadramento generale: l'autonomia differenziata nel disegno costituzionale e nella sua realizzazione – 2. L'autonomia differenziata e l'autonomia speciale: quali problemi? – 3. L'autonomia differenziata e l'autonomia speciale: quali proposte? – 4. L'autonomia differenziata e l'autonomia speciale: quali prospettive?

## 1. *Inquadramento generale: l'autonomia differenziata nel disegno costituzionale e nella sua realizzazione*

Gli spunti di riflessione che il tema – di evidente attualità – dell'autonomia differenziata e dei Lep, nel suo atteggiarsi in relazione alle Regioni a Statuto speciale, offre, sono certamente molti e fanno emergere un quadro estremamente complesso, che rende altrettanto complessa l'analisi dello stesso.

Nella presente sede non si potrà, dunque, che accennare a qualche nodo centrale proprio con riferimento al profilo dell'autonomia speciale, e, per ciò, queste brevi considerazioni muoveranno da una – dalla prima, si direbbe – delle questioni fondamentali che sono emerse dalla disamina dello stato dell'arte, vale a dire dalla determinazione dei LEP come chiave per l'attuazione dell'art.116 Cost..

Ebbene, rispetto a questo aspetto, è opportuno un piccolo passo indietro che si rivela utile per un inquadramento del problema o, meglio, del problema dei problemi quale, probabilmente, è da rinvenire nell'impianto dello stesso art. 116 Cost., così come revisionato nel 2001, ovvero nei possibili difetti di detto impianto.

Come noto, la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha inserito la previsione secondo cui «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» possono essere attribuite anche a Regioni ordinarie. Rispetto a tale formula, è stato rilevato<sup>1</sup> come l'inserimento di tale disposizione nell'art.116 Cost. risponda ad una linea di sviluppo delle autonomie territoriali che sembra non tener conto della storia e dell'esperienza propria del regionalismo italiano.

Non dobbiamo dimenticare, invero, che la «clausola di asimmetria» fu intro-

---

<sup>1</sup> MORELLI A., *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in BERTOLINO C. – MORELLI A. – SOBRINO G. (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Atti del IV Convegno annuale della rivista *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino n.17/2020, Torino, 2020, 607 ss.

dotta, sulla spinta delle istanze federaliste della Lega Nord, come un progetto di sviluppo rimesso all'accordo politico – vale a dire, all'intesa – tra Governo centrale e singolo governo regionale interessato, ma rispetto al quale è mancata una contemporanea riconsiderazione del ruolo dell'autonomia speciale nel contesto istituzionale, ossia una visione unitaria e di insieme della stessa. In tal senso, riassume bene l'idea di incompiutezza quanto rilevato da Antonino Spadaro già nel titolo di un suo interessante contributo: “*Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*”<sup>2</sup>.

È chiaro, infatti, che la realizzazione di un regionalismo differenziato diffuso, come quello che un'ampia attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. potrebbe determinare, fa entrare in crisi la ragion d'essere delle stesse autonomie speciali. Tanto che, al fine di neutralizzare gli effetti negativi potenzialmente derivanti, sul piano delle risorse, da una differenziazione regionale forte, sono state individuate talune misure, tra cui il fondo perequativo generale per i territori con minore capacità fiscale per abitante, previsto dall'art. 119, comma 3, Cost., e – profilo centrale della riflessione che ci occupa – è stata prevista la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, in base alla lett. *m*) dell'art. 117, comma 2, Cost.

D'altra parte, se si dà uno sguardo a quanto concretamente è avvenuto – e che, dunque, costituisce il sostrato imprescindibile della riforma in discussione – ci si avvede del fatto che, per un verso, è difficile riscontrare caratteri omogenei nelle stesse autonomie speciali in quanto ogni Regione a Statuto speciale – in coerenza, del resto, alla stessa funzione della specialità – ha propri caratteri distintivi; per altro verso, che quella specialità che le connota si è tradotta, per alcune di esse, in realtà, più che in una risorsa, in un limite allo sviluppo dei territori medesimi<sup>3</sup>.

## 2. *L'autonomia differenziata e l'autonomia speciale: quali problemi?*

Entro questa cornice di riferimento qui molto sommariamente delineata, consideriamo, ad esempio, la Regione Sicilia.

<sup>2</sup> Il lavoro è pubblicato in *www.federalismi.it*, 19/2019, 3 ss.

<sup>3</sup> Sulle autonomie speciali e sui problemi che la specialità ha sollevato, cfr. VANDELLI L., *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, in *Le Regioni*, 2018, 1, 93 ss.; PAJNO S., *L'“adeguamento automatico” degli Statuti speciali*, in *www.federalismi.it*, 3 dicembre 2008; PASTORI G., *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, 3, 487; LUCIANI M., *Le Regioni a Statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 220; VERDE G., *La collaborazione intergovernativa nell'esperienza delle autonomie speciali*, in *www.federalismi.it*, n.8/2018, 3

Come è noto, l'autonomia regionale siciliana<sup>4</sup> nasce nel 1946 con l'approvazione dello Statuto speciale, avvenuta<sup>5</sup> con R.D. Lgs.15 Maggio 1946 n.455 e successivamente convertito con la legge costituzionale n.2 del 1948, Statuto che, all'art.14, riconosceva una potestà legislativa piena o esclusiva quale corollario della specialità<sup>6</sup> ma notevolmente ridimensionata ed uniformata a quella delle altre Regioni speciali sul presupposto della non conformità a Costituzione del riconoscimento alle Regioni di una potestà propriamente esclusiva.

Certo è che alla Regione venne riconosciuta un'ampia autonomia normativa in molte materie, con il connesso conferimento di significative funzioni amministrative proprio per consentire una realizzazione, quanto più possibile piena, di politiche di sviluppo legate alle esigenze del territorio<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Cfr. RUGGERI A. – D'AMICO G., D'ANDREA L., MOSCHELLA G. (a cura di), *Per un nuovo Statuto della Regione siciliana*, Torino, 2017; DI MARIA R., *Brevi note critiche sull'attualità (politica e giuridica) dell'autonomia «speciale» siciliana*, in *Le Regioni*, 2017, 6, 1309; SILVESTRI G., *Lo Statuto siciliano e la Costituzione*, in ARMATO G. – SAJJA M. (a cura di), *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2016, 31 ss

<sup>5</sup> Per una disamina delle origini e del processo di formazione dello Statuto siciliano cfr. ASTUTO G., *Le origini dello Statuto siciliano*, in ARMATO G. – SAJJA M. (a cura di), *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, cit., 161 ss.; TRAMONTANA C., *Le origini dell'autonomia regionale e la genesi dello Statuto siciliano*, in RUGGERI A. – VERDE G. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, 8 ss.; PAJNO S., *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 1-2/2011, 520 ss.; CASSETTI L., *La potestà legislativa regionale tra autonomie speciali in trasformazione, competenze esclusive e nuove forme di specialità*, in FERRARA A.- SALERNO G.M. (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, 78; SALEMI G., *Lo Statuto della Regione siciliana (I lavori preparatori)*, Cedam, Padova, 1961.

<sup>6</sup> Osserva POGGI A., *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, *www.federalismi.it*, n.22/2015, 4-5, che «la specialità è stata storicamente garantita da uno statuto (frutto di iniziativa regionale) approvato con legge costituzionale (per consentire la deroga del Titolo V) in cui veniva riconosciuta una potestà legislativa piena o esclusiva su materie individuate negli Statuti stessi. La legislazione come fulcro della specialità, come noto, è comprovata dal fatto che il primo statuto speciale elaborato ed approvato, cioè quello siciliano, all'art.14 introduceva il concetto di legislazione piena ed esclusiva quale corollario, appunto, della specialità. È altrettanto nota la vicenda che condusse gradatamente ad un ridimensionamento della potestà legislativa esclusiva contenuta nell'art. 14 dello statuto siciliano e la sua omologazione, nei limiti a quelli previsti negli altri statuti speciali. Prevalse cioè la tesi di Mazzotti secondo cui l'unica fonte a competenza generale era la legge statale, ritenendosi non conforme all'ordinamento costituzionale che ad una Regione potesse attribuirsi una competenza davvero esclusiva»

<sup>7</sup> Osserva RIVOSECCHI G., *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche fra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in *Dir. Pubbl.*, 2018, 2, 402, che «la Costituzione italiana non menziona le politiche pubbliche, ma disciplina i rapporti tra Stato e autonomie territoriali attraverso l'enumerazione delle materie su cui si fonda il riparto delle rispettive competenze. Al contrario, le relazioni tra Unione e Stati membri sono disciplinate secondo criteri ispirati alle competenze funzionali, in cui più emerge il carattere finalistico dell'ordinamento dell'Unione, rivolto al conseguimento di obiettivi spesso di carattere intersettoriale. In questo quadro di riferimento, le risposte alla domanda di normazione che devono fornire il legislatore statale e quello regionale per costruire politiche spesso fuoriescono dai confini delle materie e dal rigido riparto di competenze. Al riguardo, si può

Nel disegno dello Statuto, il riconoscimento di tale potestà legislativa ed amministrativa fu affiancato dall'attribuzione di una corrispondente autonomia finanziaria volta a sostenere i progetti di sviluppo del territorio e della sua economia, individuandosi, a carico dello Stato, un contributo di solidarietà teso a compensare la minore capacità fiscale della popolazione siciliana e da impiegare per la realizzazione di lavori pubblici, sì da attenuare nel tempo il *deficit* infrastrutturale senza aumenti di pressione fiscale.

Orbene, se, pure, questa scelta autonomistica del Costituente era intesa a valorizzare la specialità, la realtà storica ha consegnato un quadro differente, atteso che, come noto, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, si è assistito ad un rafforzamento delle competenze delle Regioni ordinarie e ad uno scolorimento delle distinzioni rispetto alle Regioni a statuto speciale, alle autonomie, appunto, "speciali".

L'ulteriore passo è stato compiuto – ed è storia recente – con la richiesta di autonomia differenziata di alcune Regioni del Nord (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), su cui, con ordine del giorno del 20 febbraio 2019, l'Assemblea Regionale Siciliana<sup>8</sup> ha espresso serie perplessità, specie con riguardo alle

---

ricordare quanto già scriveva Gaetano Salvemini all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione: le disposizioni costituzionali sulle Regioni devono trovare adeguata attuazione, rimanendo altrimenti un "vaso vuoto" con sopra la denominazione "Regioni". E non può non rammentarsi l'ammonimento di Livio Paladin, secondo il quale le materie sono connotate per un ampio margine di indeterminatezza, e rischiano pertanto di rimanere "pagine bianche", se non trovano adeguata attuazione nella legislazione e nelle politiche pubbliche». Sul tema delle politiche pubbliche, cfr., *ex multis*, MÉNY Y. – THOENIG J.P., *Politiques publiques*, Paris, Puf, 1989, trad.it., *Le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1992

<sup>8</sup> In particolare, l'Assemblea ha rilevato che « l'esercizio delle nuove forme e condizioni particolari di autonomia non ha un impatto neutrale sulle risorse nazionali presupponendo l'attribuzione alle tre regioni delle relative risorse, e vista l'ampiezza dell'elenco di materie in cui le tre regioni hanno chiesto l'attribuzione dell'autonomia differenziata»; la legge n. 42 del 2009 di delega al Governo in materia di federalismo fiscale, all'art. 14, prevede un quadro unitario e armonico di attuazione dell'autonomia differenziata, disponendo fra l'altro, che con la legge che adotta le intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si provveda anche all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della medesima legge n. 42; gli accordi preliminari stipulati prima della fine della XVII legislatura fanno riferimento anche l'articolo 119, quarto comma, ma non hanno fatto riferimento alcuno alla l. n. 42 del 2009, sul federalismo fiscale, che stabilisce norme cogenti sul finanziamento dei fondi di perequazione territoriale e di garanzia integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali prevedendo che i diritti siano garantiti su tutto il territorio nazionale previa determinazione di fabbisogni standard ed in regime di costi standard; la citata legge sul federalismo fiscale non ha trovato ancora attuazione, poiché finora non sono stati stabiliti, dal Governo nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni sociali e civili da garantire in misura omogenea a tutti i cittadini italiani, ovunque residenti (LEP), operazione prioritaria rispetto a qualsiasi attribuzione e differenziazione delle autonomie regionali poiché senza la determinazione dei livelli essenziali da garantire sul territorio nazionale qualsiasi attribuzione di risorse a regioni determinate potrebbe seriamente compromettere il mantenimento di tali livelli nelle altre»

modalità di attuazione della clausola di asimmetria<sup>9</sup>. Perplexità che sono alla base dei rilievi critici espressi in varie sedi, e che attengono alla compromissione del principio di uguaglianza nella fruizione uniforme sul territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni nonché del principio di solidarietà interregionale, quale emergente tanto dall'art. 119 Cost., quanto dalla l. n. 42/2009.

Nell'individuare le criticità del nuovo assetto, Lorenzo Saltari<sup>10</sup> ha individuato i seguenti punti: 1) l'accesso alla differenziazione nella legge quadro, rispetto al quale rileva una grave assenza di criteri discretivi; 2) l'esigenza di verifica circa la razionalità in assoluto della richiesta; 3) la necessità di individuarne la sostenibilità in ragione della specifica capacità amministrativa della regione e dei territori.

In particolare, ha messo in evidenza i problemi di finanza pubblica dettati dal forte svuotamento del bilancio statale a favore di quelli delle regioni ad autonomia differenziata, sottolineando talune conseguenze su cui occorre una seria riflessione in ragione dell'impatto sull'intero sistema. Si tratta, in specie, della minore capacità di risorse statali per far fronte a shock esogeni, fasi del ciclo recessivo; delle più ridotte disponibilità statali di trasferimento di risorse a territori con pochi indici di crescita e di capacità fiscale; del costo dell'accesso al

---

<sup>9</sup> L'Assemblea ha, infatti, evidenziato che « i principi sopra enunciati non garantiscono il rispetto di quanto disposto dall'articolo 119 della Costituzione, e dalla legge 42 del 2009 sul federalismo fiscale: e infatti la parametrizzazione dei fabbisogni standard al gettito dei tributi maturati non appare congrua ma appare anzi divergente rispetto al criterio della garanzia dei livelli essenziali di assistenza e delle prestazioni e dei diritti civili e sociali in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale; gli investimenti infrastrutturali garantiti nelle intese saranno a valere sui fondi destinati allo sviluppo infrastrutturale del Paese e quindi incideranno sensibilmente sulla disponibilità dei fondi destinati allo sviluppo e al recupero del deficit infrastrutturale delle regioni del Sud; l'ipotesi di trattenere il gettito fiscale generato sui territori va subordinata alla perequazione fiscale e tributaria per una ripartizione equa delle risorse tra le Regioni; i c.d. Residui fiscali regionali e cioè la differenza tra prelievo fiscale e suo reimpiego nei territori, che si chiede di ridurre, altro non sono che l'avanzo primario regionalizzato che poco o nulla hanno a che fare con il territorio, essendo il risultato in regime di imposta progressivo del processo perequativo tra contribuenti ricchi e poveri, residenti e non nello stesso territorio;... in presenza di meccanismi che aggravano il divario come la tendenziale paralisi delle misure perequazione infrastrutturale e fiscale, la fissazione della soglia di investimenti al Sud del 34% sul complesso di quelli approntati e che viene calcolata sulla mera percentuale della popolazione meridionale (l. n. 18/2017), a prescindere dall'esigenza di recuperare il divario (e quindi sostanzialmente cristallizzandolo) o vicende come il prelievo forzoso concentrato sulle sole province siciliane (277 mil. euro annui), che le sta conducendo al default con gravissimi effetti sui cittadini, svolgono una funzione di sostanziale destrutturazione della solidarietà nazionale;...»

<sup>10</sup> Relazione dal titolo "Autonomia differenziata, Lep e Regioni a Statuto speciale", svolta al Convegno "Il regionalismo differenziato" tenutosi a Palermo nei giorni 26-27 gennaio 2024

sistema dell'autonomia regionale differenziata che – tanto in sé, quanto soprattutto se impiegato anche per le regioni meridionali- difficilmente può ritenersi a somma zero, vale a dire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Ecco, il profilo finanziario è quello che maggiormente risente dell'assenza, almeno apparente, di un approccio di sistema se consideriamo che la determinazione dei LEP rifluisce sulla quantificazione dei cc.dd. fabbisogni *standard* che dovrebbero essere utilizzati come principale misuratore delle risorse finanziarie da assegnare alle Regioni differenziate per provvedere alle nuove funzioni.

Orbene, tali criticità che valgono in generale, valgono – ad avviso di chi scrive – ancor di più, forse, per le Regioni speciali che sono dotate, almeno in linea di principio, di una notevole autonomia finanziaria la quale, tuttavia – si pensi alla Sicilia di cui sopra si è detto – non ha trovato una completa affermazione. E come osserva Luca Bianchi, Direttore Svimez, «il tema principale è che l'autonomia differenziata si può fare soltanto dopo aver completato i Livelli essenziali di prestazioni»<sup>11</sup>, ma «per erogare gli stessi Lep a tutti i territori vuol dire metterci delle risorse perché fissarli e non finanziarli sarebbe “una grande presa in giro»<sup>12</sup>.

In altri termini, le scelte sui modi di finanziamento della differenziazione implicano conseguenze redistributive, che secondo alcuni, sembrano favorire le Regioni che hanno chiesto (e ottenuto) competenze aggiuntive.

Nell'ambito di un confronto<sup>13</sup> sul tema, il Presidente Svimez Adriano Giannola ha espresso forti perplessità, avvertendo, proprio con riguardo a tale aspetto, che «il problema non è l'autonomia in sé e la gente sarebbe bene che iniziasse a ragionarci sopra, c'è l'autonomia e va benissimo, c'è una legge di applicazione dell'articolo 119, rispettiamola e andiamo avanti. La legge – infatti – prevede i famosi livelli essenziali delle prestazioni ma questa autonomia prevista dal disegno di legge Calderoli è un trucco, di questo dobbiamo essere consapevoli. Perché non è l'autonomia secondo Costituzione, è piuttosto la costituzionalizzazione della spesa storica, esattamente quello che la legge Calderoli del 2009, la 42, diceva di voler eliminare». «Ed è un trucco – aggiunge Giannola – perché si dice che tutto quello che è legato ai Lep almeno per due anni non si tocca, perché non ci sono i soldi e non sono definiti. Ma tutto il resto – questo il richiamo del presidente Svimez – si tocca subito e questo poca gente lo ha capito. Non è la sanità, non è la scuola che il Nord ha già. Il resto sono le strade, le autostrade, gli aeroporti, la protezione civile, tutto ciò per cui non è specificata la necessità di rispettare i livelli essenziali delle prestazioni è infatti trasferibile oggi».

<sup>11</sup> Intervista a Repubblica del 16 gennaio 2024 “L'autonomia differenziata indebolisce anche il Nord”, pubblicata anche su <https://lnx.svimez.info/svimez/>

<sup>12</sup> Intervista a Repubblica del 16 gennaio 2024 “L'autonomia differenziata indebolisce anche il Nord”, pubblicata anche su <https://lnx.svimez.info/svimez/>

<sup>13</sup> Intervento a convegno in tema di autonomia differenziata il cui resoconto è stato pubblicato sul Corriere della Calabria il 9 febbraio 2024

### 3. *L'autonomia differenziata e l'autonomia speciale: quali proposte?*

Nella direzione che il profilo ora evidenziato conduce ad approfondire, vi è, infatti, un aspetto, emerso in diverse sedi – non solo politiche e non solo giornalistiche – che appare imprescindibile in ogni riflessione sul tema.

Si tratta di quella criticità che il Direttore Svimez, dall'approfondito angolo prospettico che caratterizza l'Istituto, riassume nei seguenti termini: «strizzare l'occhio ad egoismi territoriali non farà altro che indebolire le politiche pubbliche e “ridurre la competitività complessiva del sistema Italia”. Mancano garanzie per i Livelli Essenziali di Prestazione: senza un finanziamento si cristallizzano definitivamente i divari di cittadinanza»<sup>14</sup>.

Se così è, allora occorre ripensare tutto, occorre una logica complessiva di sistema, che, unitamente all'equa distribuzione sul territorio nazionale delle prestazioni essenziali inerenti ai diritti civili e sociali, garantisca la coesione sociale e assicuri la perequazione interregionale, introducendo misure di riequilibrio territoriale del divario socio-economico che va considerato in una prospettiva non ristretta alla dimensione interna, ma prendendo in esame proprio quel «sistema Italia» che il Direttore Svimez evidenzia allorché avverte che «l'autonomia differenziata vorrebbe dire frammentare il Paese e le politiche pubbliche ed è la direzione contraria rispetto a quella presa dal resto del mondo. Le recenti crisi (post covid e post guerra in Ucraina) ci hanno fatto capire che sono necessarie politiche di dimensione nazionale (se non europea)»<sup>15</sup>.

Con la riforma in  *itinere* – osserva il Direttore Svimez – «la dimensione delle politiche viene schiacciata sul livello locale quando, invece, il contesto internazionale ci indica che servono politiche a dimensione nazionale o addirittura europea. Mentre si va verso il coordinamento delle politiche a livello globale noi ci chiudiamo negli egoismi territoriali?»<sup>16</sup>.

È questa una prospettiva che merita piena condivisione e che esprime un punto di vista opposto a quello, certamente autorevole, del Prof. Cassese, il quale, al contrario, individua nei LEP un adempimento costituzionale volto a garantire l'unità sociale, politica e civile del Paese, ritenendo che non è l'autonomia differenziata a determinare la disomogeneità del Paese che registra già notevoli disparità, le quali non sono – afferma il Prof. Cassese – imputabili a questa riforma. Da attento conoscitore anche della questione meridionale che ha approfondito in diversi scritti<sup>17</sup>, il Prof. Cassese ritiene che il Sud soffra a

<sup>14</sup> Intervista a Repubblica del 16 gennaio 2024 “L'autonomia differenziata indebolisce anche il Nord”, pubblicata anche su <https://lnx.svimez.info/svimez/>

<sup>15</sup> Intervista al quotidiano *La Stampa* del 25 gennaio 2024

<sup>16</sup> Intervista a Repubblica del 16 gennaio 2024 “L'autonomia differenziata indebolisce anche il Nord”, pubblicata anche su <https://lnx.svimez.info/svimez/>

<sup>17</sup> Tra i numerosi lavori, si veda CASSESE S. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo. Nord e Sud nella*

causa di una gestione inefficace e di una distribuzione sbilanciata delle risorse, specialmente nel settore sanitario e che, all'inverso, l'autonomia differenziata rappresenti un'opportunità anche per il Sud.

Nel corso di un'audizione sulla riforma dell'autonomia, dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato<sup>18</sup>, il Prof. Cassese, nella qualità di Presidente del Comitato per la definizione dei livelli essenziali di prestazione, ha osservato che «il lavoro di determinazione dei livelli essenziali di prestazioni è un elemento essenziale per seguire quell'equilibrio, il cui scopo è ridurre le asimmetrie tra autonomia e tutela dei diritti fondamentali dei cittadini. Ma non c'è dubbio (dice) che la capacità amministrativa è la chiave ultima per assicurare una reale uguaglianza dei cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni, specie se molto numerose, ho detto prima che parliamo di 23 mila unità.....Il lavoro fatto, con la nostra relazione, contiene molteplicità di punti di vista e pluralismo. Lo ritengo un essenziale contributo del nostro Comitato e vorrei precisare che noi abbiamo percorso il penultimo miglio».

L'ultimo miglio è quello che compete alle amministrazioni.

E qui, interviene un altro problema, che non è affatto nuovo: quello dell'efficienza delle amministrazioni.

Sono noti i problemi di efficienza delle amministrazioni pubbliche che Lorenzo Saltari<sup>19</sup> ha bene rilevato, evidenziando come 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 nel negoziato su quelli razionali e predittivi del conseguimento di miglioramento degli apparati pubblici in termini di efficienza.

Ed allora, se, come pare, la finalità di migliorare l'efficienza dei servizi e delle funzioni rese ai cittadini nei territori interessati è sottesa all'esigenza di una maggiore autonomia, Stato e Regioni devono procedere alla definizione di obiettivi intimamente connessi alle materie ed alle relative potestà devolute ed ai quali l'intreccio di ruoli e funzioni deve essere orientato.

Se la «capacità» costituisce uno dei cardini della differenziazione, occorre evidentemente una compiuta definizione dei criteri su cui misurare la «maggiore capacità», individuando i parametri del «merito» in base ai quali riconoscere più estesi ambiti di autonomia. In altri termini, se le istanze autonomistiche differenziate fanno leva sull'efficienza quale presupposto per il loro riconoscimento e se lo

---

*storia d'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016; ID., *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 2, 592 ss.; ID., *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2011, 1-2, 103 ss.

<sup>18</sup> Audizione del 14 novembre 2023 del prof. Sabino Cassese, Presidente del Comitato per la individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), in relazione ai ddl 615, ddl 62e ddl 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)

<sup>19</sup> Relazione dal titolo "Autonomia differenziata, Lep e Regioni a Statuto speciale", cit.



scopo di esse risiede nell'esigenza di un miglioramento dei servizi al territorio, deve ritenersi che il terreno su cui può essere costruito l'edificio della differenziazione è dato da una attenta considerazione delle reali capacità espresse in sede regionale ed i mattoni con cui esso viene eretto sono costituiti dagli obiettivi da conseguire.

Certamente, vanno valorizzate le peculiarità dei diversi territori anche attraverso le asimmetrie regionali e l'attribuzione di ulteriori risorse alle Regioni che si dimostrino «capaci», ma nel contesto di una «visione» d'insieme, cioè in una prospettiva attenta non solo alla situazione italiana – ossia ad un contesto che, come detto, vede un significativo e persistente divario economico tra le regioni settentrionali e quelle meridionali del Paese –, ma anche – forse, soprattutto – nel raffronto di questa con quella europea, se non globale. Il che implica la messa in atto di una politica ordinaria che ponga nuovamente in agenda, come finalità prioritaria, il compito di perseguire l'obiettivo del riequilibrio territoriale, ed insieme – e certo, non secondariamente – di una politica di coesione europea e nazionale.

Il che significa anche recuperare l'autentico valore della specialità<sup>20</sup> che, pur connotata da “asimmetria” (le cinque Regioni speciali offrono modelli diversi), ha sempre garantito l'unità della Repubblica e l'uguaglianza, in forza dei limiti posti alla potestà legislativa regionale (limiti costituzionali e delle norme di riforma economico-sociale; limiti derivanti dai principi fondamentali della legislazione dello Stato nell'esercizio di potestà legislativa concorrente), ma anche in forza della distribuzione dei ruoli tra lo Stato – portatore dei principi di unità e indivisibilità della Repubblica – e le Regioni speciali, portatrici di istanze autonomistiche in funzione di valorizzazione delle diversità di contesto socio-economico ed etnico-linguistico.

#### 4. *L'autonomia differenziata e l'autonomia speciale: quali prospettive?*

A dispetto di quanto sembra emergere dalla riflessione sin qui esposta, pare, invero, che le ragioni della nuova «specialità» non risiedano nell'esigenza di col-

---

<sup>20</sup> Si vedano, sul punto, le illuminanti osservazioni di SILVESTRI G., *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, Discorso tenuto dal Presidente Silvestri in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste 26 maggio 2014,10, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), secondo cui «Se le Regioni speciali e le Province autonome vogliono avere un futuro – come è giusto che sia – è necessario che esse valorizzino le loro peculiarità facendole diventare componenti della ricchezza culturale e sociale della Nazione. Il carattere fondamentale della nostra democrazia costituzionale è il pluralismo, che non è esaltazione a tutti i costi di diversità inventate e proclamate, ma riflette nell'ambito delle istituzioni una composizione complessa della società, che non si lascia ridurre a uniformità razionalisticamente pensate dall'alto, reclama il riconoscimento dei diritti fondamentali delle comunità e dei gruppi sociali, che si affiancano e integrano i diritti fondamentali delle persone. Come per le persone, i diritti fondamentali devono trovare corrispondenza nei doveri, altrettanto fondamentali, di solidarietà politica, economica e sociale sanciti dall'art.2 della Costituzione. Specialità – è stato detto da Roberto Chieppa – fa rima con solidarietà».

mare uno squilibrio territoriale o di tutelare comunità linguistiche o gruppi etnici, ma nell'aspirazione a rendere servizi più efficienti e competitivi al rispettivo territorio, tendendo a trattenere la maggior quantità possibile dei gettiti prodotti all'interno di esso.

Se così è, l'impiego del modello bilaterale che, pure, ha contribuito all'attuazione della specialità, pur con gli adattamenti pensati o da pensare, presenta, come da molti ravvisato, più ombre che luci.

Un primo aspetto che offusca la bontà della riforma è, anzitutto, quello dell'irreversibilità del processo di differenziazione in corso, di cui non sembra esserci una diffusa, completa consapevolezza.

Se, infatti, il processo di differenziazione è stato e continua ad essere configurato entro una prospettiva marcatamente ideologica e identitaria, sarà ardua una futura riconsegna allo Stato di funzioni devolute alle Regioni.

D'altra parte, poi, vi è un problema di impatto sul sistema delle fonti normative e sull'articolazione delle funzioni amministrative, tenendo presenti le criticità – che Lorenzo Saltari<sup>21</sup> ha bene evidenziato e che da più parti sono state segnalate – sul piano finanziario, e su quello politico-culturale.

Ed allora, per diradare queste ombre occorre individuare un faro illuminante che non può che scorgersi nella necessaria considerazione del principio personalista, da intendere, evidentemente, nella sua connessione a quello pluralista.

E, dunque, ogni riforma che si voglia proporre o approvare non può ignorare che l'esercizio dei pubblici poteri e delle relative funzioni deve tendere al pieno sviluppo della persona umana, garantendo, in modo efficiente, uguale tutela e realizzazione ai diritti fondamentali ed alle identità territoriali mediante i diversi strumenti che l'autonomia consente. Un'autonomia che – come bene ha detto Antonio Ruggeri – deve tradursi in «servizio reso alla collettività ed agli individui che la compongono»<sup>22</sup>, e specificamente per i diritti fondamentali che, proprio perché tali, devono essere assicurati in egual misura a tutti.

Se la determinazione dei Lep è – come dice il Prof. Cassese – il penultimo miglio e l'ultimo miglio è, invece, rimesso alla gestione amministrativa ed è un miglio difficile da gestire nella misura in cui l'amministrazione non funziona bene, non dimentichiamo che l'amministrazione è fatta di persone – uomini e donne chiamati quotidianamente ad operare, per dovere, scelte nell'interesse pubblico – ed è, dunque, nelle loro scelte, responsabili e consapevoli, che si inverte l'autonomia nella sua piena dimensione di «servizio alla collettività ed ai singoli».

<sup>21</sup> Relazione dal titolo "Autonomia differenziata, Lep e Regioni a Statuto speciale", cit.

<sup>22</sup> RUGGERI A., Costituzione e formazioni sociali: modello ed esperienze a confronto (note minime, introduttive ad un dibattito), in Consulta on line, II, 2019, 280