

**I PERSISTENTI DUBBI DI CONFORMITÀ A COSTITUZIONE DEL D.D.L. RECANTE «DISPOSIZIONI PER L'ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE» (ATTO CAMERA N. 1665, GIÀ APPROVATO IN PRIMA LETTURA DAL SENATO DELLA REPUBBLICA IL 23 GENNAIO 2024)\***

310

di Lorenzo Chieffi\*\*

**Sommario.** 1. Premessa. – 2. La funzionalizzazione dei LEP alla promozione della persona umana nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. – 3. La difficoltosa definizione e quantificazione dei LEP. – 4. I dubbi avanzati dalla Commissione Cassese sulla possibile ricognizione delle materie LEP dotate di copertura finanziaria. – 5. Il problematico riequilibrio tra i territori in presenza della clausola di invarianza dei saldi di bilancio. – 6. L'indeterminatezza della compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale. – 7. Il ricorso allo strumento di democrazia diretta o alla via giudiziaria per far valere i diritti negati dalla legge.

**1. Premessa.** L'auspicata valorizzazione delle autonomie regionali, nella misura consentita dal disposto costituzionale (Titolo V, come riformato dalla l. cost. n. 3/2001), dovrà necessariamente conformarsi al catalogo assiologico in esso contenuto a cominciare dall'unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5) che non potrebbe, in alcun modo, consentire una legislazione ordinaria che intendesse mettere in discussione principi quali la solidarietà dello Stato verso gli individui più bisognosi ovvero l'eguaglianza, da considerare in una proiezione intersoggettiva oltre che interregionale.

La mutuazione di modelli regionali, anche se ampiamente diffusi in altri sistemi ordinamentali, dovrà perciò adattarsi alle peculiarità socio/economiche di un Paese, come il nostro, caratterizzato da un persistente divario tra i suoi territori. Un possibile approfondimento delle autonomie territoriali, come previsto dall'ultimo comma dell'art. 116 Cost., che non voglia rappresentare una deroga ai principi contenuti nella Parte Prima di questo testo normativo non potrebbe, in alcun modo, trascurare lo svolgimento di una significativa azione di riequilibrio (sull'esempio di quanto avvenuto in Germania dopo la caduta del muro di Berlino) resa possibile proprio dalla garanzia di uniformi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. *m*), Cost.) e dallo svolgimento da parte dello Stato di significativi interventi perequativi (anche di tipo infrastrutturale) a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, c. 3, Cost.).

Nonostante il ripetuto richiamo nel d.d.l. n. 1665, qui in esame, dei suddetti principi

---

\* Testo dell'audizione svolta il 4 marzo 2024 presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame, in referente, del disegno di legge C. 1665 Governo, approvato dal Senato, recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione».

\*\* Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università della Campania Luigi Vanvitelli.

fondamentali, in quanto funzionali alla coesione economica, sociale e territoriale (art. 1, «Finalità», art. 2, n. 2, «Procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione», ecc., ecc.), permangono insuperati dubbi di costituzionalità, per l'incertezza che persiste sui criteri da utilizzare per la definizione e soprattutto la quantificazione dei LEP rimessi, di fatto, a fonti governative (decreti delegati e D.P.C.M.) o, in caso di eccessivi ritardi, a Cabine di regia e a Commissari, sempre di nomina governativa, che verrebbe a mortificare oltre misura il ruolo riservato all'organo parlamentare, cui è attribuito in questa materia la potestà legislativa esclusiva (art. 117, c. 2, lett. m)).

Dall'insieme delle disposizioni contenute nell'articolato progettuale emerge una scarsa padronanza con le più elementari regole di alfabetizzazione costituzionale. Il che induce a fare nostre le preoccupazioni manifestate, pure in altri contesti, da due autorevoli giuristi, come Stefano Rodotà e Luigi Ferrajoli, che ricorrevano sovente a espressioni quali «derive decostituzionalizzanti» e «analfabetismo costituzionale», in presenza di un inaccettabile comportamento, tenuto da maggioranze politiche, incuranti dei bilanciamenti imposti dallo spartito costituzionale.

L'esperienza vissuta nel settore sanitario avrebbe dovuto, peraltro, rappresentare un utile esempio dei rischi che potrebbero derivare, pure riproducibili per il trasferimento di altre materie, da una eccessiva frammentazione tra le Regioni, in assenza di adeguati interventi di riequilibrio anche di tipo perequativo. Nonostante la previsione dei LEA già dal 2001 (d.P.C.M. 29 novembre 2001) e la successiva revisione del 2017 (d.P.C.M. 12 gennaio 2017), permangono profonde asimmetrie tra le Regioni proprio a causa di un insufficiente impiego di risorse (il 6,8% del Pil, per l'Italia, al di sotto della media Ocse e di quella europea dello 7,1%) e di una iniqua ripartizione del Fondo sanitario nazionale (nonostante il lieve incremento dello 0,75% del parametro della deprivazione sociale, recentemente introdotto). Soprattutto al Sud continuano, conseguentemente, ad emergere dati negativi per una maggiore mortalità infantile e minori speranze di vita in buona salute.

Una inadeguatezza infrastrutturale (ospedali non a norma, posti letto) e tecnologica, accompagnata da una minore percentuale (rispetto alla popolazione residente) di personale sanitario, sono state le principali cause dell'eccessivo allungamento delle liste d'attesa che hanno condotto alla rinuncia alle cure per ragioni economiche da parte dell'8,2 % dei nuclei familiari meridionali (a fronte del 4/6 % nel resto del Paese), della carenza di programmi di prevenzione (*screening* di massa) accanto ad una ininterrotta migrazione verso strutture pubbliche o private convenzionate del Centro/Nord soprattutto per la cura di malattie rare o particolarmente delicate

Altrettanto critica, in questa parte del Paese, è la rete di strutture assistenziali (consultori, *hospice*, RSA, case famiglia) che possa consentire, a conferma della simbiosi tra diritti prestazionali e diritti soggettivi, l'effettivo esercizio di scelte esistenziali, da parte della donna, del malato terminale, degli anziani, nel rispetto dei diritti di autodeterminazione

Nonostante il forte impulso offerto dalla giurisprudenza costituzionale per un'equa definizione e erogazione di livelli prestazionali uniformi in tutto il territorio nazionale, persistono ancora ingiustificati ritardi, solo in parte imputabili alle inefficienze amministrative riscontrate in alcune Regioni, pure costrette a severi piani di rientro e a opportuni commissariamenti, a cui una attuazione (con legge ordinaria) dell'art. 116, ult. c., Cost. dovrebbe porre rimedio e giammai provocare aggravii e peggioramenti delle aspettative sociali delle rispettive popolazioni.

Un eccessivo approfondimento degli ambiti di autonomia, seguendo il percorso previsto dall'art. 116, ult. c., Cost., potrebbe inesorabilmente condurre, se non accompagnato da presidi unificanti, ad uno svuotamento della previsione contenuta nell'art. 32 Cost. che riconosce alla Repubblica, nelle sue diverse articolazioni (dello Stato, delle Regioni e degli

enti locali) il compito di tutelare «la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività», oltre a garantire «cure gratuite agli indigenti».

Il pericolo di uno scivolamento di questo genere, non rispettoso della garanzia dell'unitarietà della Repubblica, sarebbe quello di approfondire una disarticolazione autonomistica che già oggi ha condotto a ventuno sistemi sanitari regionali che, soprattutto durante l'emergenza pandemica, hanno dato, in più di una occasione, pessima prova di funzionamento.

**2. La funzionalizzazione dei LEP alla promozione della persona umana nella giurisprudenza della Corte costituzionale.** Qualunque approfondimento dell'autonomia regionale dovrebbe trarre insegnamento dagli indirizzi interpretativi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale. L'esigenza di assicurare «adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti», in quanto «strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana», nonostante la presenza di un «sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto», è stato infatti ripetutamente ribadito nelle pronunce del nostro giudice delle leggi (sentt. n. 88/2003 e n. 10/2020).

Per questo autorevole interprete della Costituzione, invero, rientra nei poteri dello Stato definire la «soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché il 'nucleo invalicabile di garanzie minime'» che renderanno «effettivi tali diritti» (sentt. n. 220/2021, n. 62/2020 e n. 142/2021).

Il ritardo nella definizione dei LEP rappresenterebbe, per ciò stesso, «un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali» (sent. n. 220/2021).

La garanzia, in ogni parte del territorio nazionale, di eguali livelli e standard «quantitativi e qualitativi delle singole prestazioni sanitarie [...], con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (sent. n. 231/2017) consentirà, per questo «custode» dei valori costituzionali, di scongiurare un assoggettamento dei soggetti ad un «regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato» (sent. n. 72/2020).

Da qui una «visione trascendente della garanzia dei LEA», cui perviene la Consulta, «che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione della comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario» (sent. n. 62/2020).

Tale garanzia, da assicurare su tutto il territorio nazionale in modo «uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto allo scopo» (sent. n. 10/2020), e senza «discriminazione alcuna tra le Regioni» (sent. n. 22/2022), rappresenta una precondizione per qualunque devoluzione del sistema delle autonomie, certamente non derogabile né dalla legge, che deriverà dal d.d.l. in esame, e tanto meno dalle successive leggi rinforzate (ex art. 116, ult. c.) di approvazione delle intese che interverranno tra il Governo e le Regioni richiedenti una maggiore autonomia.

La necessaria uniformità della previsione dei LEP, indipendentemente dal luogo di residenza dell'interessato, non potrebbe tuttavia impedire alle Regioni più virtuose, in considerazione dei vantaggi assicurati dall'efficienza amministrativa o da un incremento delle imposte, di garantire «livelli aggiuntivi» (sent. n. 91/2020) attraverso l'erogazione di prestazioni «ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato» (sent. n. 161/2022).

Nel rispetto del «limite» invalicabile rappresentato dalla «prestazione essenziale da assicurare su tutto il territorio dello Stato», grazie all'«azione trasversale della normativa statale», la Regione potrà, per così dire, riappropriarsi della «generale competenza [...] sulla materia, residuale, oggetto di disciplina (sent. n. 222/2013)» (sent. n. 91/2020), a condizione di non

trovarsi «in costanza del piano di rientro» che precluderebbe la possibilità per questi enti di «erogare prestazioni ‘non obbligatorie’» (sent. n. 190/2022 e sent. n. 161/2022), «posto che un impiego di risorse per prestazioni ‘non essenziali’ verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali» (sent. n. 190/2022).

**3. La difficoltosa definizione e quantificazione dei LEP.** La previsione (alquanto ardua e illusoria, in considerazione di una difficile contingenza economia del Paese) di una individuazione dei LEP in un breve lasso di tempo (ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge, ex art. 3, n. 1) - che non impedirebbe, tuttavia, il trasferimento (in aggiunta alle materie «non LEP») delle materie per le quali, a legislazione vigente, siano stati già definiti i LEP - determina fondate preoccupazioni laddove non fosse in grado di rimuovere il ricorso alla «spesa storica», assolutamente penalizzante per le Regioni meridionali.

In presenza di un elevato deficit e debito pubblico cui è soggetto il nostro Paese, tra i più elevati in Europa, e dell'imminente ripristino delle strettoie del patto di stabilità, appare assai ardua la definizione dei LEP, come auspicata dal d.d.l. n. 1665 (nell' art. 3, n. 1, e pure ribadita negli artt. 1, n. 2 e 4, n. 1), entro il suddetto termine ravvicinato, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, cc. da 791 a 801-*bis*, l. n. 197/2022.

A ciò si aggiunga la difficoltà di poter colmare, in tempi altrettanto rapidi, i profondi divari interterritoriali, soprattutto di tipo infrastrutturale, attraverso la realizzazione di efficaci interventi perequativi verso cui pure mira il d.d.l. Calderoli (negli artt. 9, n. 3, ult. alinea e 10), a seguito del recente defianziamento delle politiche nazionali perequative originariamente destinate a Regioni prive di servizi minimi (per strade, ospedali, scuole, ecc.) che viene, peraltro, a vanificare le numerose sollecitazioni europee a favore della crescita dei territori più svantaggiati.

Ancora una volta l'esperienza vissuta in sanità dovrebbe dimostrare la difficoltà di perseguire un obiettivo che richiede lunghi tempi per la sua realizzazione. Nonostante la previsione, contenuta nella l. n. 412/1991, di una definizione dei LEA entro un anno dalla sua entrata in vigore, solo nel 2001 furono finalmente varati, ricorrendo peraltro a parametri che, come abbiamo già detto, sono ancora oggi contestati da alcune Regioni meridionali per mettere in discussione il principio dell'universalismo assistenziale. Si aggiunga poi, come ulteriore aggravante, che il d.lgs. n. 68/2011, sui costi e fabbisogni standard in sanità, attuativo della delega contenuta nella l.vn. 42/2009, sul federalismo fiscale, rimane ancora per gran parte sulla carta.

**4. I dubbi avanzati dalla Commissione Cassese sulla possibile ricognizione delle materie LEP dotate di copertura finanziaria.** La richiesta rivolta alla Commissione Cassese (CLEP) di effettuare una ricognizione, a legislazione vigente, delle materie (sia LEP che «non LEP») immediatamente trasferibili, per godere già di copertura finanziaria, nel rispetto del vincolo dell'art. 81, c. 3, Cost., ha condotto a risultati pure definiti (Ignazio Visco, ex Governatore della Banca d'Italia) assai deludenti, considerato che «le prestazioni qualificate come LEP effettivi [...] sono nella maggior parte formulate in termini troppo generici, in buona parte riconducibili a mere dichiarazioni di principio».

Analoghe perplessità sono state pure espresse dall'Ufficio parlamentare di bilancio che rilevava la difficoltà di estrapolare i LEP da questa legislazione statale.

Di tale problematicità ne è stata consapevole la stessa CLEP al punto da indurla ad associare i LEP, così individuati a bocce ferme, ad una molteplicità di criteri (di tipo organizzativo e programmatico, con riguardo alle modalità di accesso e presa in carico, alla individuazione dei beneficiari) che vanno oltre la determinazione delle prestazioni.

La difficoltà di delineare, in modo inequivocabile ed esaustivo, la dimensione già conosciuta

dei LEP, per lo più informati al meccanismo della spesa storica, ha condotto la stessa Commissione a rimettere «al decisore politico la responsabilità di questa definizione» da cui potrebbero «discendere conseguenze per la finanza pubblica», accanto a «conseguenze redistributive».

**5. Il problematico riequilibrio tra i territori in presenza della clausola di invarianza dei saldi di bilancio.** L'obiettivo perseguito dal d.d.l. n. 1665 di definire i LEP entro il termine di ventiquattro mesi, cui dovrebbero aggiungersi investimenti di tipo perequativo, appare ancor più velleitario non potendo derivare, dall'applicazione della legge in preparazione «e di ciascuna intesa [...], nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

In presenza di una clausola di invarianza finanziaria che non potrà condurre a svuotamenti dei saldi di bilancio programmati, l'esigenza di incrementare una spesa storica considerata eccessivamente bassa costringerebbe l'esecutivo a finanziare i LEP attraverso i tagli di altre voci di spesa (per la giustizia, la sicurezza e l'ordine pubblico, la difesa, ecc.), mediante aumenti delle entrate, incrementando l'aliquota dei tributi erariali, ovvero la riduzione dei trasferimenti già effettuati alle Regioni la cui spesa storica risultasse eccedente a quanto necessario per soddisfare i fabbisogni delle rispettive collettività.

Il pericolo che si cela dietro questa previsione, a costo zero, di una rapida individuazione dei livelli prestazionali, secondo l'applicazione di costi e fabbisogni standard, cui si vorrebbe accompagnare una azione di riequilibrio perequativo a favore dei territori più in ritardo, è quello di dare attuazione a una riforma autonomistica che, nonostante (o proprio per) l'ambizioso progetto, sarà costretta a conservare il criterio della spesa storica, con l'effetto di cristallizzare le disuguaglianze ancora esistenti nel Paese.

Ulteriori perplessità nella procedura delineata, che finirebbero per mettere fuori gioco il Parlamento, sono provocate dalla previsione nel d.d.l. Calderoli del periodico aggiornamento dei LEP attraverso d.P.C.M. (art. 3, n. 7), sia pure a seguito dell'entrata in vigore delle leggi di spesa.

In attesa poi dei decreti legislativi, cui spetterà la determinazione dei livelli prestazionali, è poi consentita la loro anticipazione sempre mediante d.P.C.M. predisposti da una Cabina di regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (ex art. 1, c. 792, l. n. 197/2022, cui rinvia l'art. 3, n. 9 del d.d.l.). In caso di ritardo (per il trascorrere del termine dei sei mesi) nella conclusione dei lavori della Cabina, il Presidente del Consiglio e il Ministro per gli affari regionali, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, nomineranno un Commissario (art. 1, c. 797, l. n. 197/2022) per consentire il completamento delle attività non perfezionate.

In deroga a quanto disposto dall'art. 117, c. 2, Cost., che rimette ad una legge statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tale delicato compito sarebbe, perciò, realizzato attraverso il ricorso a fonti governative quali il decreto legislativo (cui seguirà il d.P.C.M.) ovvero, in caso di ritardo, il d.P.C.M. stesso che sarà, in seguito, recepito proprio dall'atto avente forza di legge.

La garanzia, rappresentata dalla delega legislativa, contenuta nell'art. 3, n. 1 del d.d.l. in esame, e quindi dall'intervento dell'organo della rappresentanza politica, appare tuttavia vanificata dalla estrema genericità dei principi e criteri direttivi ricavabili, in virtù del rinvio, dall'art. 1, commi da 791 a 801-*bis*, legge di bilancio per il 2003 (n. 197/2022).

A rendere ancora più incerta e logicamente incomprensibile la procedura delineata nel d.d.l. Calderoli è la circostanza che una successiva legge rinforzata (di approvazione dell'intesa tra Governo e Regione richiedente una maggiore autonomia, ex art. 116, c. 2, Cost.), che farà seguito a questa sequenza di atti normativi dell'esecutivo (d.lsg, d.P.C.M.) con cui sono stati

individuati i LEP, potrebbe, nel pieno rispetto del criterio gerarchico, rivedere il contenuto già introdotto da queste fonti ad essa subordinate.

Questa sovrapposizione di fonti gerarchicamente differenti, accompagnata da un intreccio (reso possibile dal rinvio del d.d.l. n. 1665 alla precedente legge di bilancio per il 2023) tra disposizioni normative che si succedono nel tempo, se è in grado di mettere a dura prova l'interprete del diritto, nonostante questi sia dotato di adeguata alfabetizzazione giuridica, provocherà senza alcun dubbio sconcerto per il *quisque de populo* (il vero destinatario degli effetti prodotti da questi atti) costretto a districarsi in una giungla di testi normativi alquanto oscuri che, al contrario, dovrebbero essere ampiamente comprensibili.

**6. L'indeterminatezza della compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale.** L'indeterminatezza nel d.d.l. Calderoli (art. 5, n. 2) della aliquota di compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali, maturato nel territorio regionale, di fatto rimette questo compito all'intesa che dovrà intervenire tra il Governo e la Regione interessata a ottenere una maggiore autonomia, con l'effetto di far perdere di vista una visione unitaria della materia.

La specificità dei diversi accordi che saranno in questo modo sottoscritti, per riferirsi alle peculiarità socio/economiche delle singole realtà locali, sarebbe certamente di ostacolo al raggiungimento da parte delle leggi rinforzate di approvazione degli stessi (ex art. 116, ult. c., Cost.) di una prospettiva più ampia, estesa all'intero territorio nazionale, delle conseguenze che ne potrebbero derivare anche nelle Regioni non richiedenti una maggiore autonomia e, più in generale, per le dinamiche socio/economiche dell'intera nazione.

La stessa Commissione Cassese (Sottogruppo n. 1, Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni, Commercio con l'estero) ha evidenziato che il d.d.l. Calderoli «non chiarisce i meccanismi» per la definizione negli «anni successivi» della percentuale di compartecipazione, con l'effetto «da un lato che le risorse si rivelino insufficienti o dall'altro di disporre di risorse addizionali, in entrambi i casi con un aggravamento degli oneri a carico del bilancio dello Stato».

Una volta fissata la suddetta aliquota, sulla base dell'intesa, in caso di variazione dell'andamento del gettito dei tributi, anche in considerazione delle variazioni del ciclo economico e delle finanze, sarà sempre possibile una sua riformulazione, per una percentuale per ora indeterminata, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, previa intesa in sede di Conferenza unificata adottata su proposta della Commissione paritetica (art. 8, n. 2 del d.d.l. Calderoli).

Una differente capacità fiscale delle Regioni finirebbe, in questo modo, per avvantaggiare soprattutto quelle più ricche le quali potrebbero assicurare, introducendo lievi incrementi dei tributi regionalizzati (attraverso, ad esempio, le addizionali IRPEF), una migliore erogazione dei servizi pubblici essenziali, rispetto a quanto sarà invece possibile per quegli altri enti territoriali, dotati di minore capacità fiscale per abitante, costretti, per conseguire gli stessi effetti, a prevedere maggiorazioni impopolari, difficilmente sopportabili dai propri contribuenti.

Si aggiunga poi che, qualora il gettito del tributo dovesse superare l'aliquota di compartecipazione precedentemente fissata, all'interno dell'intesa tra Governo e Regione, per consentire il finanziamento dei LEP, verrebbe meno, in assenza di una specifica previsione dell'evento (non considerato dal d.d.l. in esame), il dovere di trasferire al bilancio dello Stato la quota dovuta all'incremento della base imponibile per consentire, a fini redistributivi, il finanziamento dei LEP nelle Regioni più bisognose.

L'attribuzione ad un d.P.C.M. del compito di stabilire, tra l'altro, i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie necessarie per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori

condizioni e forme particolari di autonomia, a seguito di una proposta avanzata da una Commissione paritetica Stato/Regione/Autonomie locali (come disciplinata all'interno dell'intesa Governo/Regione, ex art. 5, n. 1 del d.d.l.), potrebbe rappresentare, in assenza di una previa definizione dell'aliquota di compartecipazione, motivo di ulteriore approfondimento del divario tra le Regioni.

Perdurando una inadeguata visione unitaria della finanza pubblica, la SVIMEZ ha stimato che, qualora fossero state approvate le pre-intese sottoscritte dal Governo Gentiloni (2018), ne sarebbe derivato un «surplus a favore delle tre Regioni» interessate (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna), che godono di un gettito fiscale certamente superiore alla media nazionale, «compreso tra i sei e i nove miliardi».

Questo considerevole vantaggio economico, pure in una certa misura consentito da leggi costituzionali alle Regioni ad autonomia speciale, sarebbe invece oggi riconosciuto, attraverso una mera legge ordinaria, anche alle Regioni a Statuto ordinario che avessero avuto accesso, a seguito di una intesa con il Governo, a una condizione di maggiore autonomia.

Una possibile alterazione degli equilibri della finanza pubblica, conseguenza di una difettosa distribuzione della ricchezza, avrebbe l'effetto di incidere, volendo riprendere una suggestione ricavata dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 118/2015), «sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica» oltre che su «alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabile a garantirne la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima».

Ad ulteriore conferma di questo indirizzo, in una recentissima pronuncia (sent. n. 27/2024, redattore Luca Antonini) questo giudice, invero, ha voluto ribadire che un eventuale trattenimento, da parte della Regione (sia pure ad autonomia speciale), di significative quote di imposte erariali potrebbe condurre ad un inaccettabile deterioramento del «rapporto tra principio unitario e principio autonomistico (art. 5 Cost.) in grado di «mettere in crisi le stesse istanze di solidarietà e di eguaglianza del disegno costituzionale, tralasciando le esigenze di perequazione in favore delle aree più svantaggiate del Paese».

**7. Il ricorso allo strumento di democrazia diretta o alla via giudiziaria per far valere i diritti negati dalla legge.** Un approfondimento delle autonomie territoriali, poco attento alle conseguenze di tipo sociale che ne potrebbero derivare, rappresenterebbe un tradimento degli intenti perseguiti dal Costituente il quale, lungi dal consentire asimmetrie divisive e discriminanti, intendeva conferire all'istituto regionale proprio il compito di contribuire alla risoluzione della mai risolta questione meridionale.

Nei vari interventi svolti in quella occasione (on.le Umberto Nobile, on.le Fiorentino Sullo) emerse, infatti, l'esigenza di una opportuna redistribuzione della ricchezza tra i territori, attraverso il conferimento alle Regioni più bisognose delle necessarie risorse, anche attraverso la creazione di un «fondo di solidarietà», per permettere loro di svolgere le essenziali funzioni e porre rimedio a uno «stato di inferiorità» e, in direzione più ampia, ad una «condizione di arretratezza del Mezzogiorno».

In presenza di una legge ordinaria che intendesse invece dare attuazione alla previsione contenuta nell'ult. c. dell'art. 116 Cost. senza curarsi del suo impatto sui principi di fondo contenuti nella nostra Costituzione, nel significato oggi offerto dalla stessa giurisprudenza costituzionale, il nostro sistema ordinamentale contempla la possibilità di attivare efficaci rimedi per reagire alle eventuali illegittimità, e far valere le prerogative o i diritti negati, quali possono essere la consultazione referendaria ovvero il ricorso al giudice, sia costituzionale che di merito.

La possibile, ma non così scontata, assimilazione della legge per l'attuazione dell'autonomia

differenziata alla categoria delle leggi «a copertura costituzionale» ovvero di quelle «a contenuto costituzionalmente vincolato» (M. Ainis), da cui potrebbe derivare una pronuncia di inammissibilità del referendum abrogativo o dello stesso giudizio in via principale, non precluderebbe la possibilità di intentare la strada di una abrogazione o di un annullamento parziale della medesima fonte.

A ridurre le potenzialità dello strumento disciplinato dall'art. 75 Cost. potrebbe anche aggiungersi (M. Villone) il collegamento della suddetta legge ordinaria con la legge di bilancio 2023 in grado di precluderne parimenti l'ammissibilità.

Ciò nonostante, una difettosa regolamentazione dei criteri di identificazione e quantificazione dei LEP o della stessa compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, in grado di penalizzare la propria popolazione, potrebbe certamente giustificare il ricorso a tutte le suddette strade volte ad abrogare o ad annullare alcune delle disposizioni legislative incriminate, in modo da espungerle dall'ordinamento giuridico. L'invasione con atto amministrativo (come il d.P.C.M.) delle prerogative costituzionali attribuite alle Regioni potrebbe, altresì, giustificare l'avvio di un conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato.

Più agevole sarebbe invece la strada del ricorso in via d'azione intentato da quelle Regioni che si dovessero ritenere danneggiate, soprattutto dal punto di vista finanziario, dalla disciplina contenuta in una legge statale rinforzata (di cui all'ult. c. dell'art. 116 Cost.) di approvazione dell'intesa tra Governo e Regione che abbia richiesto una maggiore autonomia. Non meno peregrina sarebbe la possibilità da parte di ciascun individuo di rivolgersi ad un giudice ordinario o amministrativo per far valere i propri diritti che fossero stati pregiudicati da una legge, di cui si potrebbe proporre il sindacato di costituzionalità in via incidentale, o da un d.P.C.M., al fine di chiederne l'annullamento.

Al di là di un mero esercizio di natura teorica sulle possibili strade da percorrere per ristabilire le competenze pregiudicate o per far valere i diritti di rilievo costituzionale ingiustamente violati, la questione qui analizzata dimostra ancora una volta come in presenza delle frequenti inerzie del legislatore o, come nel caso in esame, di inapproprietezze del materiale normativo da questi prodotto, l'unica strada che si offre, per ristabilire l'ordine costituzionale, è proprio quella di tipo giurisdizionale, nonostante le preoccupazioni, da più parti avanzare in altre occasioni, nei confronti dell'esercizio di un potere suppletivo di questa portata.

Da qui l'esigenza che il Parlamento si riappropri al più presto di quella alfabetizzazione, nel senso di cultura costituzionale, da cui siamo partiti, per evitare che il giudice sia costretto, a seconda dei casi, a riempire i vuoti normativi ovvero a rimuovere dall'ordinamento giuridico leggi di discutibile fattura come quella qui in esame.