

## **Un esigente ed ambizioso manuale per l'uso della autonomia differenziata: una traccia culturale**

di Enzo Balboni

1. Con giusta ambizione Giovanni Pitruzzella, relatore della sentenza n. 192/2024 si è posto a paragone di un suo predecessore, Carlo Mezzanotte che, con la sentenza n. 303/2003, si è meritato un posto non effimero nei manuali di diritto pubblico, sia quelli specializzati in diritto regionale sia in quelli di diritto costituzionale. È scolasticamente vero che le decisioni della Corte scaturiscono da un confronto collegiale, tuttavia in questa occasione è trasparente una *mens* elevata che si è presa il ruolo di *driver*.

Se fosse permesso dare un nome a questa sentenza, azzarderei “autonomia differenziata sì, ma non così”, cioè non come il governo in carica e la sua maggioranza hanno interpretato e svolto, con la legge n. 86/2024, l’attuazione dell’art. 116, III co.<sup>1</sup> Per l’altra sentenza citata prima vale la pericope, semplificante, acquisita dal suo passaggio più innovativo, della “chiamata in sussidiarietà” che, da un giorno all’altro, cambiò il diritto regionale vivente, e non solo quello.

Non mi occupo, in questa noterella, delle questioni politiche contingenti, legate in vari modi alla sorte del/dei referendum abrogativi sui quali sono attese, a breve, una decisione della Corte di cassazione prima e della Corte costituzionale poi. Per la parte più corposa di un commento disteso e impegnativo, quale è richiesto dall’importanza della pronuncia, mi avvalgo, aderendovi, a quanto scritto in questa medesima sede da Camilla Buzzacchi, con la quale ho avuto il piacere di condividere lo studio della questione. Ne ho tratto, tuttavia, lo stimolo a soffermarmi, brevemente sull’impianto

---

<sup>1</sup> Mi ritrovo molto nella prospettiva ravvisabile nello scritto sintetico di F. Cortese, *Il regionalismo differenziato sì, ma non così*, pubblicato ne *Il Mulino* 3/2024 pp. 69-74, Per un’analisi sullo stato dell’odierno regionalismo rinvio al volume di ASTRID sul tema in via di preparazione e pubblicazione nella primavera del 2025 dedicato, non convenzionalmente, alla memoria di un autonomista e regionalista di grande autorevolezza: Valerio Onida.

ideologico-dottrinale della sentenza, tutto pressoché rinvenibile nel paragrafo 4 del Considerato in diritto.

Faccio questa lettura per tre motivi contingenti, ma soprattutto per suggerire una linea di continuità con lo svolgimento di un pensiero sanamente “regionalista” : quello di Valerio Onida che si sarebbe, molto verosimilmente, confrontato positivamente con la sentenza odierna, salvo forse sollevare le stesse perplessità di Buzzacchi sulla legittimità costituzionale della clausola sulla invarianza finanziaria, accettata dalla Corte, scommettendo troppo ottimisticamente su futuri, ampi guadagni di efficienza e di efficacia della spesa. Il ché, invece, pare molto incerto.

Primo motivo: il compiacimento per un testo di grande chiarezza nell'argomentazione, che fa discendere la decisione da postulati posti con obiettività e completezza, sotto forma di questioni di: a) interpretazione dell'articolo 116, III co.; b) fonti del diritto; c) livelli essenziali delle prestazioni; d) leale collaborazione; e) questione finanziaria. Ne deriva un vero e proprio *Manuale per l'uso dell'autonomia differenziata*, dal quale non potranno prescindere tutti coloro che da adesso in poi si occuperanno a vario titolo della materia.

Secondo motivo: la rassicurazione che c'è un giudice competente a Roma! Coticché le numerose sgrammaticature alle quali abbiamo assistito da diversi anni in qua, con eccessi di iperventilazione da una parte e di drammatizzazione dall'altra. trovano adesso un punto di equilibrio e un loro non effimero assestamento. Il che avrebbe fatto piacere a uno studioso autonomista e regionalista fin dalla prima ora, quale è stato Valerio Onida che, nel non lontanissimo novembre 2018, a Torino, in un contesto scientifico, ebbe a chiudere il suo intervento su “Autonomie e regionalismo nell'Italia di oggi” con parole che non si prestano ad equivoci: «Un rilancio del regionalismo, anche attraverso l'attuazione dell'art. 116, III° co. è l'auspicio che si deve esprimere per la salvaguardia e lo sviluppo degli ideali costituzionali»<sup>2</sup>. Dunque, e spero di interpretare fedelmente, le differenze tra i diversi territori e tra le diverse regioni – che

---

<sup>2</sup> V. Onida, *Autonomie e regionalismo nell'Italia di oggi*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2019.

esistono e che non sono di per sé declinabili in termini di inferiorità e di superiorità – possono emergere, anche attraverso l'autonomia differenziata, e sono una potenzialità da non sottovalutare. Salvo che – e qui il *caveat* di Onida è perentorio – non si parli e non si predichi la dottrina antisolidaristica, quindi incostituzionale, e la pratica egoistica che include tutto quello che, per diritto o per rovescio, va sotto il nome di “residuo fiscale”.

Sulla questione delle risorse a disposizione dei territori, collegati in modi mai ben chiariti, all'assegnazione di condizioni particolari di autonomia, si sono slanciati in avanti gli esaltatori dell'Autonomia Differenziata, mentre i suoi detrattori hanno suonato, talvolta, le trombe del giudizio, anche con slogan ben congegnati, i quali, tuttavia, potevano essere oltrepassati da una scrittura adeguata dei LEP. In ogni caso lo Stato e le regioni tutte scontano una relazione malata con un'altra, ancor più indispensabile attuazione, quella dell'art. 119, dal primo al settimo comma, senza la quale qualunque spiegamento e resa di servizi pubblici alle popolazioni, a cominciare da quelli più rilevanti, anzi decisivi per una vita libera e dignitosa - siano essi più o meno regionalizzati, come sanità e istruzione – continueranno a mostrare insufficienze, inefficienze e iniquità.

Terzo motivo contingente. La questione arriva alla Corte anche sulla spinta di un “tuttavia” (*odanakò*)<sup>3</sup> che ha un sapore di opportunità (politica). Hanno agito in giudizio con ricorsi diretti: Puglia, Toscana, Sardegna e Campania e con atti di intervento: Veneto, Piemonte e Lombardia. Il promovimento del giudizio era ascrivibile – come è intuitivo – a Regioni governate dall'opposizione della maggioranza parlamentare odierna: Puglia, Toscana, Sardegna e Campania, ma la Corte con sua Ordinanza fa esplicita eccezione, confermando un suo precedente (n. 353/2001), in base al quale ha ritenuto legittimati ad intervenire nel giudizio in via

---

<sup>3</sup> Nella Russia brezneviana era invalsa la prassi di leggere l'Editoriale della Pravda dalla seconda colonna. Nella prima, infatti, veniva solitamente tessuto l'elogio del compagno... Vassiliev che aveva raggiunto i traguardi di produzione assegnati al Kolkoz da lui diretto, *odnakò* (tuttavia) si riteneva di accogliere le sue dimissioni per l'ammissione di aver deviato dalla linea del partito. Tanto valeva saltare la colonna degli elogi fasulli.

principale soggetti titolari di poteri legislativi diversi dalla parte ricorrente. Per tale via sul tavolo della Corte sono arrivati tutti gli argomenti di tutte le parti interessate, estesi dunque anche alle regioni governate dai partiti di maggioranza, più ovviamente l'Avvocatura dello Stato. Dunque, *par condicio* per tutti e vince chi ha le carte migliori. Nello svolgimento dell'argomentazione della Corte vedremo che ritorna in diversi passaggi essenziali la seguente modalità di approccio, e derivata fraseologia:

Asserzione: le cose stanno così; congiunzione avversativa: tuttavia (*odnakò*)... il che consente di introdurre deroghe, evidentemente calibrate e specifiche, tali comunque da condurre il discorso e i suoi esiti da un'altra parte.

La sentenza è chiarissima nel porre come *incipit* del suo ragionamento l'adesione convinta alle scelte effettuate dai costituenti per una forma di Stato regionale, segnalando fin dalle prime righe del paragrafo 4 una logica di differenziazione che prevede, accanto alle regioni speciali, quelle ordinarie e all'interno di codeste quelle che, seguendo una particolare procedura culminante con una legge rinforzata, possono chiedere e ottenere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», beninteso in una Repubblica definita solennemente «una e indivisibile».

Riconosciuto così un accentuato pluralismo istituzionale, arriva il primo *odnakò*, imperniato sulla nozione unitaria di popolo che, unendosi al concetto di Nazione, postula l'unicità della rappresentanza politica nazionale. Ne segue che le esigenze unitarie sono consegnate al Parlamento, cui è affidato il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale. Ne deriva altresì (secondo *odnakò*) che per le fasi cruciali il governo non potrà essere l'interlocutore unico della regione e all'interno di questa – aggiungo io – non potranno i presidenti e le giunte regionali escludere una qualche (e non marginale) interlocuzione con i consigli regionali e soprattutto con i consigli delle autonomie locali (CAL: da rafforzare, comunque).

La motivazione ideologica non pretermessa è che la sede parlamentare consente un confronto trasparente con le forze di opposizione e permette di alimentare il dibattito nella sfera pubblica. Pertanto, la sentenza le assegna un forte riconoscimento: non senza conseguenze.

Il terzo “tuttavia” ha riguardo alla consistenza della declinazione dell'ineliminabile competizione/concorrenza e differenza tra regioni e territori, che può essere giovevole. Ma questa non potrà spingersi fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, insieme all'unità giuridica ed economica della Repubblica, l'uguaglianza dei cittadini, l'effettiva garanzia dei LEP e in ultima analisi la coesione sociale e l'unità nazionale<sup>4</sup>. I giudici sono perentori nel sostenere che «l'indebolimento di questi tratti caratterizzanti della nostra forma di Stato può sfociare nella stessa crisi della democrazia».

È a questo punto che l'argomentare della decisione entra nel vivo, partendo da una rivalorizzazione del principio di sussidiarietà, che era stato pietra angolare della riforma del Titolo V e della sentenza Mezzanotte che, pur dandone un'interpretazione opinabile specialmente per l'ampiezza delle conseguenze che traeva dalla “chiamata in sussidiarietà”, aveva dato sostegno ad una coerente dottrina e a una certa prassi di riparto delle competenze, molte volte attratte verso la competenza esclusiva dello Stato, per le ragioni a tutti note. Siamo al passaggio cruciale, nel punto in cui la lama affonda nel corpaccione delle “materie”, per dire che non ad esse bensì a specifiche e ben determinate “funzioni” concernenti le materie ci si deve riferire quando si richiede un trasferimento di potestà pubbliche dallo Stato alle regioni, adoperando la speciale procedura dell'art. 116 III co.

---

<sup>4</sup> È chiaro a tutti che le partite, tutte da giocare, sono iscritte nel torneo a plurime squadre denominato Livelli Essenziali delle Prestazioni, che si giocherà adesso sul terreno delle singole funzioni. C'è un passaggio della sentenza nel quale si evoca, come doveroso e quasi scontato, un raccordo tra LEP ed uguaglianza. «È da sottolineare, a tal proposito, che i LEP implicano una delicata scelta politica, perché si tratta – fondamentalmente – di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro. Si tratta, in definitiva, di decidere i livelli delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, con le risorse necessarie per garantire uno standard uniforme delle stesse prestazioni in tutto il territorio nazionale» (Considerato in diritto 9.2 e 14). Mi permetto, pertanto, di rinviare ad un mio antico contributo, nel quale avevo usato l'identico concetto e, quasi, le stesse parole: E. Balboni, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni e G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2007, II ed., p. 161.

A me non risulta chiara la dicotomia evidenziata dal giudice delle leggi tra una differenziazione respinta, perché proveniente *ex parte principis* da quella accettata perché *ex parte populi*, specialmente nella parte in cui, introducendo il fascinoso concetto di una «prospettiva generativa», mutuata dalla sentenza n. 168 del 2021, agli enti territoriali viene data la patente di potenziali migliori attuatori dei valori – principi costituzionali. Sta di fatto che l'adeguatezza della distribuzione delle funzioni ad un determinato livello territoriale di governo (ma allora andrebbero considerati anche i Comuni, le Province e le Città metropolitane!). deve essere valutata – afferma la Corte – con riguardo ai tre notissimi criteri amministrativi di: efficacia efficienza ed equità. Sono le famose tre “e” messe avanti da tempo dalla dottrina amministrativistica, quando aveva ancora cultori la scienza dell'amministrazione, e continuamente riproposti dalla cultura manageriale, anche di parte aziendale.

La Corte sa che il perseguimento delle tre “e” può comportare la crescita, anche accentuata, delle diseguaglianze e che addirittura esiste un *trade off* tra autonomia regionale e uguaglianza nel godimento dei diritti. Lo dice nel paragrafo 4.2.2 e subito addita il rimedio teorico nella indicazione di una meta: «un ragionevole punto di equilibrio» attraverso un'adeguata allocazione delle funzioni (non più delle materie) e idonei meccanismi correttivi delle disparità, con disposizioni di ordine economico finanziario.

Insomma, è detto senza fronzoli: ogni processo di attuazione dell'articolo 116 III comma dovrà tendere a realizzare un punto di equilibrio tra uguaglianza e differenze. Vasto programma.

Se adesso introduciamo altri due principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale: la responsabilità politica e la partecipazione democratica – dalla cui congiunzione scaturisce la mitica *responsiveness* nei confronti delle preferenze prevalenti nella comunità governata – avremo due risultati. Da una parte renderemo omaggio al *bonum* – di cui i costituenti erano consapevoli – di concorrere per questa via ad educare i cittadini all'autogoverno e dall'altra parte avremo la ricetta per scegliere quali e quante funzioni appartenenti ad una materia superano la prova di resistenza di

una istruttoria approfondita, scientificamente suffragata, che consenta di allocare quelle distinte e specifiche funzioni in relazione ai parametri delle tre “e” più responsabilità e partecipazione democratica: dal momento che (ecco il quarto *odnakò*) se è vero che il legislatore del Titolo V ha fatto una scelta per la sussidiarietà «tuttavia tale principio è dotato di una intrinseca flessibilità».

Essendo stata chiamata a fare un primo esame della legge ad esso sottoposta in termini di materie da trasferire, alle quali afferiscono funzioni, la Corte mette le mani avanti nei confronti di talune di esse, non escludendo che possano superare l'esame di trasferibilità, ma solo dopo uno «scrutinio stretto di legittimità costituzionale» in «relazione al contesto, alle esigenze di differenziazione e alla possibilità da parte delle regioni di dare attuazione al diritto unionale».

Con le ultime parole citate il diritto dell'Unione Europea irrompe direttamente nell'agone e dà una certa piegatura alla sentenza; e anche in ciò si può ravvisare l'*imprinting* del relatore, reduce da un ragguardevole percorso professionale in sede europea.

Tornando a noi: ed esimendoci dall'entrare nel dettaglio, la cruna dell'ago si palesa davanti a funzioni riguardanti: il: commercio con l'estero; la tutela dell'ambiente; la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; le grandi reti di trasporto e di navigazione.

Giunto a questo punto (e concluso il paragrafo 4) il Giudice delle leggi, con puntualità ed acribia, enumera le eccezioni sia di inammissibilità che di merito relative ai ricorsi proposti, ma io lascio tale compito ad altri commentatori, riservandomi soltanto due brevi commenti conclusivi.

Il primo ha a che fare con quell'enigmatico inciso di cui si è già detto: che la differenziazione non sia, non possa essere considerata, *ex parte principis* bensì *ex parte populi*. È un *obiter dictum*? Non lo è, a mio avviso, perché la Corte – come garante dell'ordinamento repubblicano nel suo insieme e nelle sue componenti – si mette dalla parte del popolo, avocando a sé il ruolo di interprete della sua volontà, sia per le dimensioni di autonomia che per quelle di unità.

Leggendo quel passaggio mi sono ricordato di un brano scritto da un pamphlettista di altissimo rango, Thomas Paine, una delle menti meglio educate della fine del XVIII secolo, la cui fede democratica ed egualitaria lo pose in aspro contrasto con Edmund Burke. Questo americano che si innamorò della Rivoluzione francese scrive infatti, all'inizio del capitolo IV “Of constitutions” del suo *Rights of man* «*That men mean distinct and separate things when they speak of institutions and of governments, is evident; or, why are those terms distinctly and separately used? A constitution is not the act of a government, but of a people constituting a government; and government without a constitution, is power without a right*». <sup>5</sup>

Per i nostri giorni, se assimiliamo la legge quadro che abbiamo avuto davanti, e ancor più le leggi rinforzate che da esse potranno scaturirne, alla “*constitution*” come la intendeva Paine nel passo citato, allora capiamo cosa egli intende dicendo che essa non è un *act* (parola volutamente di doppio significato) del governo, ma di un popolo nel momento in cui costituisce un governo. E il governo senza una costituzione è un potere illegale.

Da questi indizi percepisco che la Corte si pone a guardia di una differenziazione possibile sì, ma non arbitraria, come quella che proviene non da chi governa bensì dal popolo.

La seconda ovvia considerazione è sulla parte di co-legislatore che la Corte si assegna. In realtà quel ruolo l'ha sempre avuto (più o meno apertamente rivendicandolo). Era il 1980 e vedeva la luce il primo numero di *Quaderni costituzionali*, in cui nel paragrafo dedicato alla Corte costituzionale nel capitolo *Le istituzioni in Italia* uno dei suoi nuovi direttori, Gustavo Zagrebelsky, stilava il seguente referto:

«Tutto ciò – e si riferiva a ripetuti interventi in numerose aree di grande interesse economico e sociale – è certamente un sintomo di vitalità della Corte, chiamata a svolgere una funzione di co-legislazione, successiva o preventiva [la sottolineatura è mia] rispetto all'intervento del legislatore».

---

<sup>5</sup> T. Paine, *Rights of men* (1791-2), Penguin Classics, Londra, 1983, p. 185.

*“Nihil sub sole novi”*. Questa volta, almeno, l'intervento dei giudici costituzionali è stato di alta qualità.