

Memoria sul d.d.l. 1665, per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*

di Mauro Volpi

1. Nel ringraziare il Presidente e tutti i componenti della Commissione per l'invito che mi è stato rivolto, preciso che intendo concentrare la mia attenzione sulle criticità più rilevanti del d.d.l., anche alla luce della audizioni precedentemente svolte.

La prima questione riguarda l'ampiezza e la rilevanza qualitativa delle materie che potrebbero essere oggetto di trasferimento alle Regioni. Si tratta di ventitrè materie, corrispondenti a ben 500 funzioni amministrative secondo l'indicazione fornita dal Ministero per gli affari regionali, che hanno ad oggetto tra l'altro diritti fondamentali, come l'istruzione, la salute, l'ambiente e la cultura, la tutela e la sicurezza del lavoro, e infrastrutture di interesse nazionale, come porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione e (incredibile a dirsi in tempi di crisi energetica in Italia e in Europa) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Ebbene, il potenziale conferimento di tutte le materie e delle connesse funzioni che contribuiscono a definire l'essenza dello Stato nazionale, chiesto dalla singola Regione senza necessità di un riferimento motivato alle sue esigenze specifiche, viene reso possibile da un'interpretazione estremista della disposizione costituzionale. Ne deriva il rischio che l'Italia si trasformi in un Arlecchino composto da Staterelli quasi indipendenti e caratterizzato dalla estrema variabilità che renderebbe difficile se non impossibile la determinazione delle politiche nazionali in settori fondamentali per la sua azione e la sua stessa sopravvivenza. Ad essere pregiudicate sarebbero anche le politiche delle imprese di rilievo nazionale che, come ha rilevato Confindustria, potrebbero trovarsi a dover fare fronte a normative e regole diverse da regione a regione. Non tranquillizza a tal proposito la previsione, *ex art. 2, c. 2*, del d.d.l., che il Presidente del Consiglio possa "limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa". Si tratta da un lato di un limite che potrebbe rivelarsi inefficace qualora la richiesta di una o più Regioni sia sostenuta da una forza politica di maggioranza decisiva per la sopravvivenza del Governo, dall'altro di una affermazione teorica di concentrazione del potere nelle mani del capo del potere esecutivo ingiustificabile e pericolosa.

Se tutte le Regioni chiedessero il trasferimento della totalità delle materie desumibili dall'art. 116, c. 3 e delle relative risorse, lo Stato centrale sarebbe ridotto al lumicino, mantenendo in

*Testo delle considerazioni svolte di fronte alla I Commissione della Camera dei deputati nel corso della Audizione sul disegno di legge A.C. 1665 recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" l'8 aprile 2024

definitiva solo le competenze attinenti alla moneta (la politica economico-finanziaria di rilievo nazionale e internazionale), la bilancia (l'amministrazione della giustizia) e la spada (la gestione delle forze armate e dell'ordine pubblico). In ogni caso si darebbe vita ad uno Stato iperfederale e ciò avverrebbe senza alcun ricorso all'art. 138 necessario per modificare la Costituzione. L'ipotesi più probabile è che le Regioni avanzino richieste molto diversificate e che quelle più ricche del Nord (come peraltro alcune hanno già fatto in passato) rivendichino la loro competenza in tutte le materie. D'altronde l'art. 11 del d.d.l. le incoraggia a farlo, facendo salvi gli atti di iniziativa già presentati al Governo e oggetto di confronto con la Regione prima dell'entrata in vigore della legge, per i quali varrebbero solo le disposizioni "pertinenti" della legge stessa, espressione ambigua che lascia ampia discrezionalità al potere esecutivo nella sua trattativa con la Regione. Ciò comporterebbe l'incremento delle diseguaglianze tra territori e cittadini che sono già notevolmente aumentate negli ultimi decenni a danno delle Regioni più povere e in generale delle comunità locali e dei settori sociali più svantaggiati. Inoltre le Regioni più ricche potrebbero con legge stabilire intese "per il miglior esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni" (art. 117, c. 7, Cost.), resuscitando lo spettro delle Repubbliche indipendenti sostenuto in passato ma mai apertamente rinnegato.

2. La seconda questione che intendo affrontare riguarda il procedimento per la devoluzione di ulteriori competenze alle Regioni disciplinato dall'art. 2 del d.d.l. L'ispirazione dominante è quella di una trattativa quasi privatistica tra la singola Regione, che esercita l'iniziativa, e il Governo, che definisce lo schema di intesa su proposta del Ministro per gli affari regionali e con la partecipazione del Presidente della Regione interessata. Successivamente il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli affari regionali predispongono lo schema di intesa definitivo e infine il Consiglio dei ministri, sempre su proposta del Ministro per gli affari regionali, approva il disegno di legge che recepisce l'intesa e questo viene trasmesso alle Camere per la deliberazione. In pratica il procedimento emargina completamente i cittadini che non potranno pronunciarsi né in via preventiva sulla condivisione o meno della legge né successivamente sulla sua abrogazione, essendo il referendum escluso dalla sua natura di legge rinforzata in quanto approvata a maggioranza assoluta. A essere emarginati sono anche i Comuni, che sono di regola in base all'art. 118, c. 1, Cost., i titolari delle funzioni amministrative e le altre Regioni, che possono esprimere solo un parere non vincolante all'interno della Conferenza unificata sullo schema di intesa preliminare, da rendere entro il termine di novanta giorni, decorso il quale il Presidente del Consiglio può procedere

comunque. Infine è completamente svilito e umiliato il ruolo delle Camere, i cui organi competenti “si esprimono con atti indirizzo” entro il termine di novanta giorni, allo scadere del quale il Presidente del Consiglio è libero di non conformarsi fornendo “adeguata motivazione” della sua scelta. Resta il fatto che come per il parere della Conferenza unificata egli può procedere comunque se gli atti di indirizzo non sono espressi entro il termine stabilito. Infine e soprattutto il Parlamento è chiamato a deliberare il d.d.l. che recepisce l’intesa, il che comporta che può approvarlo o respingerlo, ipotesi altamente improbabile, ma non può emendarlo. Sotto questo punto di vista l’equiparazione tra il procedimento *ex art. 116, c. 3*, e quello derivante dall’art. 8, c. 3, Cost. per l’approvazione della legge che recepisce l’intesa con la rappresentanza di una confessione religiosa acattolica, è del tutto improponibile, perché nel secondo caso lo Stato non trasferisce proprie competenze e risorse come avviene invece nel primo. Né si può far riferimento al procedimento originario seguito per l’adozione degli Statuti delle Regione ordinarie, nell’ambito del quale la commissione competente del Senato condizionò l’approvazione definitiva dello Statuto all’accoglimento delle modificazioni espressamente indicate al Consiglio regionale.

3. Il d.d.l. è criticabile anche in materia di perequazione tra territori e reperimento delle risorse per il finanziamento delle competenze ulteriori. L’art. 10 si limita a un riferimento generico alla promozione da parte dello Stato dell’esercizio effettivo dei diritti civili e sociali “in attuazione dell’art. 119, commi terzo e quinto, della Costituzione”, anziché prevedere misure efficaci volte alla istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante e alla destinazione di risorse aggiuntive a enti locali in una situazione di difficoltà economico-sociale che ostacola l’effettivo esercizio dei diritti della persona. Eppure la realizzazione della perequazione tra i territori e quindi la garanzia della effettività dei diritti dovrebbero costituire le premesse di qualsiasi progetto volto a permettere la revisione delle competenze attribuite alle Regioni e agli Enti locali.

Più in generale sul finanziamento della perequazione e delle risorse da attribuire alle Regioni in modo da ridurre le diseguaglianze esistenti aleggia sinistramente la clausola di invarianza finanziaria stabilita dall’art. 9, c. 1, del d.d.l., la quale comporta che il finanziamento delle competenze trasferite mediante le intese dovrà essenzialmente gravare sul bilancio statale dato, con il trasferimento delle corrispondenti risorse alle Regioni che stipulato le intese più ampie e che possono rivendicare una spesa storica a loro nettamente più favorevole, a scapito di tutte le altre. Non tranquillizza in tal senso la previsione *ex art. 5* secondo cui l’attribuzione delle risorse avviene in base a criteri stabiliti da ciascuna intesa, la quale “individua le modalità di

finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale”. Qui invece di dare attuazione all’art. 119, c. 2, Cost., che prevede l’attribuzione agli enti territoriali della potestà di stabilire tributi e entrate propri, dei quali dovrebbero rispondere ai propri cittadini, viene rispolverata la retorica del “residuo fiscale”, rivendicata soprattutto dalla Regione Veneto, che interpretando illegittimamente i tributi erariali come dovuti in massima parte alle Regioni, è destinata a favorire quelle con maggiore capacità fiscale per abitante e a danneggiare la maggioranza delle Regioni, tra le quali tutte quelle meridionali.

4. Positiva pare la previsione dell’art. 4 del d.d.l. che subordina il trasferimento delle funzioni e delle risorse alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e dei relativi costi e fabbisogni *standard*. Tuttavia “determinare” non vuol dire garantirne con certezza il finanziamento che deve avvenire “nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio” e quindi può comportare che non vi siano risorse addizionali per superare le diseguaglianze determinatesi tra le Regioni con l’applicazione del criterio della spesa storica. La stessa determinazione dei LEP suscita più di un punto interrogativo. Intanto essa riguarda solo 14 materie o ambiti di materie tra le 23 trasferibili. Ciò significa che il procedimento per il conferimento delle materie e delle funzioni non assoggettate alla predeterminazione dei LEP potrà essere avviato immediatamente. Si tratta di materie importanti (giustizia di pace, rapporti internazionali e con l’Unione europea, commercio con l’estero, protezione civile, previdenza complementare e integrativa ed altre) per le quali continuerà ad essere applicato il criterio della spesa storica. Per le altre materie o ambiti di materia l’art. 3 del d.d.l. prevede che la determinazione dei LEP dovrà essere stabilita entro ventiquattro mesi dall’entrata in vigore della legge con uno o più decreti legislativi sulla base dei principi e criteri direttivi stabiliti nella legge di bilancio per il 2023 n. 127/2022. Intanto va sottolineato che la commissione tecnica presieduta da Cassese (CLEP) si è limitata in gran parte anche per motivi di tempo a compiere una ricognizione della legislazione esistente senza arrivare a una vera e propria definizione dei LEP e l’ha fatto inoltre materia per materia senza “una valutazione complessiva dei lep che il Paese è effettivamente in grado di finanziare” con il rischio che alla fine non si possano “finanziare i lep necessari ad assicurare l’esercizio di diritti civili e sociali nelle materie lasciate per ultime”, come hanno sottolineato quattro autorevoli componenti dimissionari dalla CLEP. In secondo luogo anche qui, come per la determinazione delle intese, la definizione dei LEP è nelle mani del Governo, con la sostanziale emarginazione del Parlamento, nonostante la riserva di legge prevista dall’art 117, c. 2, lett.

m), Cost., determinata sia dalla vaghezza dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella legge di bilancio per il 2023 sia dalla limitazione dell'intervento parlamentare alla formulazione di pareri delle commissioni competenti entro quarantacinque giorni che, se negativi, implicano nell'ipotesi di non conformazione da parte del Governo il pronunciamento delle commissioni sulle osservazioni motivate dell'esecutivo entro il termine di venti giorni, la cui decorrenza consente comunque l'emanazione del decreto legislativo. Va inoltre sottolineato che nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi si applica la legge di bilancio per il 2023 che attribuisce la determinazione dei LEP ad una Cabina di regia formata dai ministri competenti e dai Presidenti della Conferenza delle regioni, dell'UPI e dell'ANCI che sfocia nell'adozione di Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM), atti, com'è noto, non sottoponibili al controllo del Presidente della Repubblica, del Parlamento e della Corte costituzionale, o, qualora entro dodici mesi la Cabina di regia non concluda i propri lavori, nella nomina di un Commissario ad acta "per il completamento delle attività non perfezionate" (art. 1, c. 797 legge 197/2022). Insomma vi è una superfetazione di fonti normative e di atti amministrativi interamente provenienti dal Governo che suscitano dubbi di legittimità in quanto determinano la sostanziale espropriazione della potestà legislativa del Parlamento. L'unica reale motivazione è la fretta con la quale si vogliono mettere alcune Regioni in grado di potere rivendicare al più presto nuove competenze e funzioni anche nelle materie teoricamente coperte dai LEP. Ma, com'è noto, la fretta è sempre una pessima consigliera.

5. Il d.d.l. che si commenta viene presentato come attuazione della Costituzione, ma si tratta in realtà di una attuazione incostituzionale in quanto esistono fondati dubbi sulla violazione di norme e principi costituzionali. In primo luogo esso viene a sconvolgere l'assetto dell'attuale Stato regionale che ne uscirebbe profondamente modificato con legge ordinaria per quanto riguarda non solo il riparto delle competenze, ma più in generale i rapporti tra Stato e Regioni e tra le Regioni. In secondo luogo il d.d.l. produrrebbe la violazione di vari principi supremi della Costituzione, quali quelli di solidarietà economica e sociale *ex art. 2* e di eguaglianza *ex art. 3* che devono intercorrere tra territori e cittadini indipendentemente dal luogo in cui risiedono; sarebbe poi messo in discussione il principio della unità e indivisibilità della Repubblica sancito nell'art. 5 a causa non di una fisiologica differenziazione nell'esercizio delle competenze e delle risorse garantite da un'effettiva perequazione tra le Regioni, ma di una diversità estrema destinata a raggiungere livelli insostenibili per l'unità del Paese. Tanto più se si considera che il d.d.l. in questione se approvato avrebbe natura di legge

ordinaria e quindi sarebbe derogabile dalle leggi rinforzate che recepiscano le future intese tra Governo e Regioni.

Mi sento quindi di rivolgere un invito ai deputati componenti della Commissione perché tengano conto della natura fortemente divisiva del d.d.l. non solo sul terreno politico tra maggioranza e opposizioni, ma anche e soprattutto a livello economico-sociale tra territori e cittadini. Sarebbe quindi opportuna una pausa di riflessione accompagnata dall'avvio di un procedimento di revisione dell'art. 116, c. 3, Cost. che elimini ogni preoccupazione sulla sua possibile utilizzazione anticostituzionale. In fondo, si tratterebbe di fare meno di quello che prefigurava la proposta di legge costituzionale n. 1953 presentata alla Camera il 5 gennaio 2014 a firma dei deputati Cirielli e Giorgia Meloni, recante «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*», che abrogava l'intero art. 116 e quindi non solo l'autonomia differenziata ma anche le Regioni a statuto speciale.