

Marina Calamo Specchia
Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Audizione I Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, in relazione al 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” - 20 marzo 2024 – h 14:30.

* * *

1

Ringrazio il Presidente della I Commissione e gli Onorevoli Deputati per l’invito a esprimere la mia opinione sul ddl C.1665, il quale, nonostante gli apprezzabili emendamenti del Senato, mantiene ancora plurime criticità.

Prima di entrare nel vivo delle questioni che affronterò, vorrei sgombrare il campo da alcuni equivoci che interessano l’adesione o meno alle riforme in atto: sollevare critiche nei confronti delle proposte di autonomia differenziata attualmente in deliberazione, non implica l’adesione a un disegno centralista di segno opposto. Essere dubbiosi rispetto a un processo riformista che contiene insidie più o meno evidenti, come si cercherà di dimostrare, non significa essere contrari alle autonomie territoriali.

Consentitemi di spendere due parole sottolineare il contesto costituzionale in cui deve essere inquadrata qualunque deroga alla disciplina vigente, perché l’attuazione dell’autonomia differenziata implica una deroga ai rapporti di competenza tra Stato e Regioni ordinarie costituzionalmente disciplinati e dunque attiene alla ridefinizione della forma di stato regionale e dell’articolazione verticale dei poteri: il principio di differenziazione è la declinazione del principio costituzionale dell’eguaglianza sostanziale contenuto nell’art. 3, comma 2, per il quale, superato il principio di isonomia o eguaglianza formale davanti alla legge di chiara ispirazione liberale, occorre trattare in modo eguale situazioni eguali e in modo differente situazioni differenti, facendo del trattamento differenziato la chiave di volta del principio di non discriminazione e del principio pluralistico (artt. 2, 3 e 5 Cost.).

In tal senso, il principio di differenziazione è connaturato regionalismo, nella declinazione ordinaria o speciale: sotto il primo profilo esso, già contemplato dalla Costituzione prima della riforma del Titolo V, non è di esclusiva portata dell’art. 116 Cost., e trova concreto svolgimento nell’art. 117 Cost., che nel terzo comma assegna una serie di materie alla potestà legislativa concorrente di ciascuna Regione, il che già implica, in quelle materie, la possibilità di una differenziazione Regione per Regione sebbene nell’ambito di una cornice unitaria fissata dai principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato o, in mancanza, desumibili dall’ordinamento giuridico. Come pure negli artt. 118 e 119 Cost., per quanto attiene ai profili amministrativi e finanziari del principio di autonomia costituzionale.

Tutti questi principi, tranne l'art. 3 comma 1 e 2, sono richiamati nell'art. 1 dedicato alle finalità della legge in discussione, che dovrebbero trovare nelle successive disposizioni le formule procedurali che ne assicurino l'effettiva concretizzazione.

Infine, la circostanza più volte sottolineata che l'autonomia differenziata sia un processo ineludibile perché previsto dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, non esonera gli attori politici dal rispetto dei principi costituzionali fondamentali cui tutte le norme giuridiche debbono conformarsi, anche le leggi di revisione costituzionale (v. Corte cost. sent. n. 1146/1988 e giurisprudenza costante successiva).

L'autonomia differenziata dovrà pertanto conformarsi a tali principi ineludibili e l'art. 116 non potrà essere considerato isolatamente ma interpretato sistematicamente in collegamento con il catalogo assiologico contenuto nella Costituzione a cominciare dal principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

Fatta questa premessa, Il mio intervento si articolerà in tre profili: metodologico (A), procedurale (B) e di merito (C).

(A)

Sotto il profilo metodologico, in primo luogo, l'art. 116, comma 3, indica come ambito materiale entro il quale ritagliare le "Ulteriori forme e condizione particolari di autonomia" da trasferire alle regioni le 20 materie concorrenti di cui all'art. 117, comma 3, e tre materie di legislazione esclusiva dello Stato.

Non ci dice però che tali materie debbano essere trasferite in blocco.

Tra le tante opzioni possibili nella prima fase di attuazione dell'art. 116 Cost. si era profilata la possibilità, in rotta di collisione costituzionale, di attribuire alle Regioni tutte le materie previste dall'art. 117, III co., Cost., come nelle bozze di intesa del 2019 avanzate da due delle tre Regioni richiedenti (Lombardia e Veneto) e anticipate dai pre-accordi del 2028 introducendo così una deroga dell'art. 117, c. 3, Cost. ad opera di una legge ordinaria e al di fuori del principio di legalità costituzionale che richiede l'attivazione del procedimento ex art. 138.

Oggi, più correttamente, il ddl C. 1665, in senso conforme al ddl S 615, sembra enfatizzare il riferimento al trasferimento di specifiche funzioni (art. 4), senza tuttavia distinguere tra funzioni legislative o amministrative che sarebbero affidate alla futura trattativa tra Stato e Regione interessata.

Si riscontra tuttavia un'ambiguità nella formulazione dell'art. 2 rispetto all'art. 4: mentre l'art. 4 si riferisce espressamente al trasferimento delle funzioni da determinare tramite l'intesa, l'art. 2 sembra riesumare l'antica idea del trasferimento di materie, che come si è detto richiede in quanto deroga costituzionale una fonte di pari rango, ossia una revisione della Costituzione: si suggerisce pertanto di sostituire nell'art. 2, comma 2, l'inciso "L'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna Regione possono concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni" con la più chiara

formulazione “L’atto o gli atti di iniziativa di ciascuna Regione possono concernere il trasferimento di funzioni relative a una o più materie o ambiti di materie”.

Tuttavia, rimettere il trasferimento delle funzioni alla procedura negoziata conferma la marginalizzazione del Parlamento che resterebbe spettatore inerte del trasferimento di proprie funzioni legislative (di principio o esclusive) che l’art. 2 riserva all’intesa, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nella stessa e con la preminenza del Presidente del Consiglio che domina il procedimento. Sarebbe infatti compito del Parlamento, nell’esercizio della propria discrezionalità politica, graduare il trasferimento delle funzioni da un minimo (solo funzioni amministrative) a un massimo (funzioni legislative e amministrative).

D’altra parte, la graduazione funzionale è il procedimento seguito per l’attribuzione delle competenze alle regioni a statuto speciale e forse è a queste che dovremmo guardare per capire se tale processo abbia prodotto risultati efficienti. E la risposta potrebbe essere sorprendente: a parte la sostanziale sovrapposizione tra le funzioni delegate alle RSS e le materie elencate nel terzo comma dell’art. 117 e che costituiscono la base delle “forme e condizioni particolari di autonomia” dell’art. 116, comma 3, il grado di autonomia concesso alle RSS e quello concretamente attivato dalle leggi regionali di attuazione varia da Regione speciale a Regione speciale e il sistema di finanziamento di queste regioni si fonda sulla compartecipazione al gettito di tributi erariali (IVA, IRPEF, IRES e accise carburanti), sebbene a partire dal 2008 in piena crisi economica le RSS sono state chiamate al rispetto del patto di stabilità interna e al concorso alla solidarietà nazionale attraverso negoziati annuali bilaterali con lo Stato.

Un sistema del genere moltiplicato per 19 regioni, più le due province autonome sarebbe impossibile da gestire per la conflittualità generata dallo stato di negoziazione permanente e per il sistema di finanziamento che per le RSS è basato sul meccanismo che assegna le risorse prima delle competenze, con la conseguenza che spesso sono state assegnate risorse maggiori di quanto necessario a finanziare i servizi devoluti, generando dunque diseconomie su scala territoriale e radicando i divari territoriali.

Se così fosse, se dietro l’autonomia differenziata, che dovrebbe muoversi entro la cornice del regionalismo unitario (predeterminazione dei LEP e interventi statali perequativi), si celasse l’estensione della specialità regionale, ci troveremmo di fronte all’elusione dell’art. 138 Cost.

Il trasferimento alle Regioni richiedenti delle funzioni in ambiti materiali complessi non potrebbe dunque prescindere dal rispetto dei bilanciamenti che la Costituzione impone: così il trasferimento delle funzioni in materia di istruzione che si muovessero al di fuori delle competenze di carattere organizzativo si scontrerebbe inevitabilmente con quanto prescritto dall’art. 33 della Costituzione che riserva alla legge dello Stato la definizione delle “norme generali sull’istruzione” determinando uno svuotamento della norma costituzionale citata al di fuori di un procedimento di revisione costituzionale (che tra l’altro investendo la prima parte della Costituzione, il cd. Superparametro, incorrerebbe nei vincoli stabiliti dai limiti alla stessa revisione costituzionale, v. Corte cost. sent 1146/1988) soprattutto se attuata con una legge ordinata, sebbene rinforzata.

Ciò perché il procedimento di attribuzione dell'autonomia differenziata, che si deve muovere nel rispetto dei principi di unità e indivisibilità repubblicani, investe un campo che va oltre l'obiettivo della gestione efficiente delle risorse e dei servizi sul piano territoriale, concernendo direttamente l'obbligo della Repubblica di assicurare una "adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti" perché "strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana" (sent. 88/2003; 10/2020).

E quando si normano i diritti fondamentali le garanzie sostanziali si sommano alle garanzie procedurali. Di qui i dubbi di costituzionalità in merito alla tenuta della filiera normativa prevista del ddl 1665: in particolare si allude alla generalizzazione del DPCM come strumento normativo di aggiornamento dei LEP (art. 3, comma 7) e come strumento di determinazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali (art. 5).

(B)

Sotto il profilo procedurale, il ddl C 1665 prevede un procedimento atipico di tipo negoziale per la determinazione dell'intesa incentrata sul sistema delle Commissioni paritetiche (art. 5 del ddl C 1665), che rivela l'assonanza di tale processo con l'autonomia speciale e la cui approvazione, seppure subordinatamente alla determinazione dei LEP, esclude di fatto il Parlamento dalla definizione dei contenuti dell'intesa.

Una volta deliberato in Consiglio dei ministri lo schema di intesa preliminare è trasmesso alle Camere: rispetto al ddl 615 è caduto il termine di decadenza dei 60 gg. per deliberare sull'intesa.

Dal tenore della nuova disposizione sembrerebbe riemergere il potere di emendamento dell'intesa da parte del Parlamento, poiché nell'art. 116 Cost. non si evince alcuna deroga al potere legislativo del Parlamento (se non per la maggioranza qualificata), che non potrebbe, pertanto, essere imposta da una legge di attuazione che ha il rango di legge ordinaria, non è richiesta dall'art. 116, comma 3, e dunque non è una fonte costituzionalmente necessaria, e in quanto legge ordinaria non è in grado di vincolare la legge atipica che approva l'intesa. Si conferma, così, l'eccentricità di tale procedimento rispetto al principio della gerarchia delle fonti del diritto.

In sostanza, è il Parlamento che deve definitivamente valutare se l'assetto degli interessi concordato tra Governo e Regione interessata sia politicamente opportuno e conforme alla cornice costituzionale nella sua *plena potestas*. Come pure è il Parlamento che deve valutare se l'intesa non sia in grado di ledere gli interessi delle Regioni "non differenziate", soprattutto in considerazione della potenziale irreversibilità del procedimento di autonomia differenziata. Si supererebbe in tal modo l'obiezione fatta al Governo di voler relegare il Parlamento a un ruolo mero ratificatore di decisioni relative al proprio ambito di competenza assunte da altri soggetti istituzionali, in violazione dell'art. 72 e dei regolamenti parlamentari.

Sarebbe pertanto necessario prevedere nella legge di attuazione la possibilità per il Parlamento di intervenire sui contenuti dell'intesa già nella fase di negoziazione: a questo riguardo si offrono

all'attenzione degli onorevoli deputati due possibilità.

La prima è quella di un procedimento analogo a quello previsto dall'art. 123 Cost *ante* riforma del titolo V per l'approvazione degli statuti regionali ordinari: un procedimento di co-decisione tra il Parlamento e l'assemblea legislativa regionale. Risulta, infatti, eccentrico rispetto alla configurazione della nostra forma di governo (parlamentare) la previsione di un procedimento che si sviluppi totalmente al di fuori delle Camere: nulla osta, infatti, che protagonisti del processo siano Parlamento e Consiglio regionale, considerato che la lettera dell'art. 116, comma 3, Cost. si riferisce genericamente a "Stato" e "Regione" lasciando alla norma di attuazione la specificazione dei soggetti protagonisti del procedimento di differenziazione. Se, infatti, la logica negoziale, investendo gli esecutivi, dovrebbe concernere l'attribuzione di competenze amministrative, la scelta di attribuire ulteriori competenze alla legislazione esclusiva della Regione richiede l'intervento dei legislativi, statale e regionale.

La seconda possibilità è quella presentata dal prof. Sandro Staiano nell'audizione del 12 marzo, cui si aderisce, di impiegare lo strumento della legge delega per irrigidire attraverso la sussunzione in parametro interposto delle leggi devolutive, strumento già accolto nel ddl C. 1665 con riferimento alla definizione dei LEP.

Con una precisazione: che sia per la definizione dei LEP sia per la definizione del trasferimento delle funzioni il meccanismo di co-decisione andrebbe applicato correttamente. La legge delega dovrà contenere l'indicazione dell'oggetto, nonché i principi e i criteri direttivi, oltre ai limiti temporali così come prescrive l'art. 76 della Costituzione (e un esempio virtuoso di legislazione delegata è proprio la legge sul federalismo fiscale, l. n. 42 del 2009 e i decreti legislativi conseguenti).

Lo strumento della legislazione delegata necessita, pertanto, di una puntuale definizione degli elementi essenziali richiesti dall'art. 76 della Costituzione (oggetto definito, principi e criteri direttivi e tempi) che non possono essere definiti per *relazionem* o con l'impiego di formule di stile, individuando materia per materia le funzioni da trasferire alle regioni e quelle da conservare in capo allo Stato. Occorre, in buona sostanza utilizzare, il cesello e non la scure!

E certamente non può dirsi rispondente a questi elementi il richiamo, contenuto nell'art. 3 relativo alla definizione dei LEP, all'art. 1, commi da 791 a 801-bis della legge di bilancio del 2023 (n. 197/2022) la cui genericità vanifica il ricorso allo strumento della legislazione delegata e al ruolo del Parlamento, che deve essere recuperato.

Volgendo lo sguardo oltre i nostri confini nazionali, nelle esperienze che hanno accolto il principio della devoluzione funzionale e della differenziazione territoriale è sempre il Parlamento l'organo titolare del potere devolutivo (si pensi allo Scotland Act del 1997; alla revisione della Costituzione tedesca del 2006, alle Lois sur la *décé*tralisation de la République in Francia).

Un altro punto controverso del ddl 1665 concerne la clausola della durata decennale: l'art. 7 attribuisce al Parlamento il potere di annullare unilateralmente l'intero processo che è frutto di

complesse negoziazioni. Tale potere non è previsto dall'art. 116, comma 3, e la previsione dell'art. 7 concreta un'indebita integrazione del dettato costituzionale.

Tale clausola appare tuttavia irrealistica e foriera di instabilità: se si guarda a un modello per noi di riferimento, la Germania, la riforma del 2006 ha introdotto, in un modello di federalismo omologante, la possibilità di deroga della legislazione concorrente da parte del Land regolata sulla base del principio della prevalenza *lex posterior*. Questo meccanismo è teso a introdurre forme di asimmetria su iniziativa dei Laender in un numero circoscritto di materie tassativamente indicate, a differenza dell'art. 116, comma 3, Cost. it., che si presenta come una delega in bianco che potrebbe condurre a sistemi regionali differenziati non su singoli aspetti ma innescando una profonda frammentazione giuridica. Altra essenziale differenza rispetto al sistema italiano di autonomia regionale differenziata è che la clausola dell'asimmetria tedesca non realizzerebbe l'esproprio del Bund nei settori interessati dalla deroga, che sarebbe reversibile grazie alla possibilità per il Bund di normare nuovamente la materia derogata dal Land. I rapporti tra legge del Bund e legge del Land sarebbero disciplinati in base al criterio cronologico della prevalenza della *lex posterior*. In questo modo, l'asimmetria, che in Italia irrigidisce il sistema delle competenze, in Germania è un ulteriore elemento di flessibilità e di cooperazione.

(C)

Sotto il profilo del merito, va sottolineato che qualunque forma di asimmetria delle Regioni a Statuto ordinario, anche la più spinta, va inquadrata nel principio unitario, che si estrinseca nell'eguaglianza sostanziale dei territori e nella solidarietà e coesione sociale, economica e territoriale (art. 5 in combinato disposto con gli artt. 2 e 3 Costituzione).

Il ddl C. 1965 con gli emendamenti del Senato opera un cambio di rotta rispetto alle pre-intese siglate dal Governo Gentiloni nel 2018, passando dal trasferimento di materie al trasferimento delle funzioni, con le precisazioni più su fatte: proprio per questa ragione dovrebbe essere eliminata la clausola che fa salvi gli atti di iniziativa delle Regioni (art. 11, comma 1).

Tuttavia, sotto il profilo legislativo, le pretese delle regioni richiedenti sono sovrabbondanti. Ogni modello di regionalismo, che opera in uno Stato unitario, presuppone l'unitarietà della cornice di riferimento e deve muoversi nel perimetro di contrappesi ben definiti dalla Costituzione come solidarietà (art. 2 Cost.), eguaglianza (art. 3 Cost.), unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), partecipazione dell'Italia all'Unione Europea (art. 11 Cost.), principio di equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico (art. 81 Cost.), perequazione (art. 119), interesse giuridico ed economico unitario, nonché tutela dei livelli essenziali delle prestazioni (artt. 117, lett. m) e 120 Cost.).

Nella Costituzione la solidarietà è concepita come un valore supremo e fondativo che innerva l'intera struttura costituzionale in funzione dell'eguaglianza e della riduzione delle diseguaglianze;

tanto costituisce la cornice entro la quale lo Stato e le Regioni devono muoversi. Ciò significa che le richieste di autonomia differenziata delle Regioni devono essere motivate da esigenze legate alle specificità dei territori, contestualizzate e inquadrare nell'ambito dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale, non potendosi rapportare al mero dato testuale dell'art. 117, III co., come se ci si trovasse all'indomani della riforma del 2001, perché da allora sono passati più di venti anni di regionalismo e di sua interpretazione da parte della Corte costituzionale.

Va infine ribadito che il procedimento di attuazione del terzo comma dell'art. 116, pur avendo l'ambizione di rientrare nello steccato costituzionale, tradisce l'impulso originario di una torsione del regionalismo da solidale e cooperativo in egoistico e competitivo.

Il procedimento di devoluzione delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" consecutivi risente dell'inattuazione del regionalismo simmetrico che presuppone i LEP e la perequazione finanziaria, che richiedono di essere previamente individuati e definiti

Il ddl C 1665 mette invece il carro davanti ai buoi: la definizione delle materie LEP è strumentale alla contestuale attivazione del procedimento per le materie non LEP.

Il tutto a invarianza finanziaria dell'intero processo con la conseguente sostanziale conferma della spesa storica e la cristallizzazione dei divari territoriali, come paventato di recente anche dalla Commissione europea, sebbene nell'art. 10 si preveda un processo di perequazione solidale, che non si comprende come possa essere realizzato in assenza di ingenti investimenti o comunque con una rimodulazione della spesa statale a favore delle Regioni nelle quali l'offerta di prestazioni sociali sia inferiore ai LEP.

L'esigenza di monitorare e aggiornare i LEP "nei limiti delle risorse finanziarie disponibili" contraddice la chiara giurisprudenza costituzionale sui LEP per la quale «è la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sent. 275/2016) che sancisce il criterio esattamente opposto all'invarianza finanziaria.

Infine una notazione critica: l'autonomia differenzia si deve muovere nella cornice costituzionale dell'autonomia ordinaria, che dal punto di vista finanziario risponde alla logica perequativa e solidale dell'art. 119 Cost.. Il ricorso alla commissione paritetica tradisce l'intenzione di muoversi in un solco analogo a quello dei negoziati bilaterali dell'autonomia speciale: occorrerebbe pertanto chiarire che il terreno su cui ci si muove è quello dei meccanismi di finanziamento previsti dall'art. 119 Cost. per il sistema ordinario di regionalismo. Torna, pertanto, la suggestione del residuo fiscale la cui rilevanza tanto sul piano giuridico quanto su quello economico è stata chiaramente esclusa dalla Corte costituzionale: "il residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost., sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza, sia perché l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata" (sent. 69/2016 e successiva giurisprudenza). La compartecipazione al gettito dei tributi erariali non

può spingersi oltre i limiti del finanziamento delle funzioni attribuite «anche al fine di evitare una tensione nel rapporto tra principio unitario e principio autonomistico (art. 5 Cost.), che potrebbe mettere in crisi le istanze di solidarietà e di eguaglianza del disegno costituzionale, tralasciando le esigenze di perequazione in favore delle aree più svantaggiate del Paese». (sentenza n. 27 del 2024)

Come pure, il criterio di finanziamento delle funzioni, individuato nella “compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale” come definiti nell’art. 119 Cost. e nella legge di contabilità del 2009, tradisce un’idea di autonomia fragile perché non fondata sul principio dell’autonomia finanziaria in entrata (i tributi propri ex art. 119, comma 4 Cost.), l’unica in grado di fondare quel principio di responsabilità tanto rivendicato dai fautori dell’autonomia differenziata.

Come si è più su richiamato, il Ddl 1665 prefigura pertanto un sistema di finanziamento delle competenze devolute analogo a quello previsto per le RSS, che non ha dato buona prova di sé, attraverso la quota fissa di compartecipazione ai tributi erariali parametrato alla spesa attuale per il finanziamento delle funzioni delegate e se le risorse del gettito erariale cresceranno più di quanto occorra al finanziamento, le risorse addizionali resteranno alle regioni; in caso contrario interverrà la Commissione paritetica a rinegoziare ulteriori trasferimenti. Si tratta evidentemente di un gioco a perdere per lo Stato e le regioni non differenziate e un modello economicamente e socialmente non sostenibile.

* * *

Occorre, pertanto, che vengano chiariti alcuni snodi e criticità che rendono la presente disciplina confusa, farraginosa e con plurimi profili di incostituzionalità. Voi, Onorevoli Deputati, siete chiamati a rappresentare e garantire con le Vostre deliberazioni l’interesse della nazione intera, esercitando la più importante delle Vostre prerogative, il libero mandato parlamentare ex art. 67 della Costituzione.

La necessità di dotare di qualità tecnica il procedimento devolutivo risponde all’esigenza di garantire il principio della certezza del diritto e la garanzia del trattamento uniforme dei cittadini su tutto il territorio nazionale: la buona qualità della legislazione elimina le difficoltà applicative ed evita che si verifichi ancora una volta il fenomeno della supplenza del giudiziario, come già avvenuto con la sostanziale riscrittura del titolo V ad opera della Corte costituzionale.