

Nota per la Commissione Affari costituzionali della Camera  
Audizione del 12 marzo 2024

1. Allo stato delle cose, il percorso legislativo verso il regionalismo differenziato si è andato riscattando faticosamente da una certa ispirazione originaria, che aveva trovato espressione nelle preintese del 28 febbraio 2018, conducente allo sviamento dalla *ratio* dell'art. 116, c. 3, Cost.: piuttosto che razionalizzazione delle competenze secondo sussidiarietà, devoluzione indiscriminata delle materie (che non sono trasferibili senza revisione costituzionale) al fine di conseguire il trattenimento nei singoli territori regionali del "residuo fiscale", obiettivo impossibile nella legalità costituzionale, essendo in contrasto, non solo con l'art. 119 Cost., recante un principio di perequazione territoriale totale, ma anche con i principi che informano i sistemi tributari moderni, come enunciati anche dall'art. 53 Cost., che sono orientati alla redistribuzione.

Con quella vicenda del 2018 va segnata oggi una cesura netta, rendendosi perciò anzitutto altamente opportuno, se non necessario, per eliminare ogni residua ambiguità e correggere senza possibilità di equivoco un errore originario, un emendamento sostitutivo dell'art. 11, c. 1, ddl n. 615 – che, trasmesso alla Camera, ha ricevuto il numero 1665 – norma transitoria richiamante quelle vecchie intese, in modo da stabilire espressamente che, con l'entrata in vigore della legge, cessi l'efficacia degli accordi preliminari stipulati con le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Quelle intese, peraltro, sono del tutto incompatibili, nell'impostazione e nei contenuti, con l'impianto stesso del ddl 1665.

Ma il percorso di riallineamento alla Costituzione è ancora incompiuto. Restano punti critici, che potranno essere affrontati con opportune modificazioni del testo, anche sulla base di risultanze analitiche da integrare.

2. Il ddl all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera presenta, invero, ancora problemi quanto alla collocazione nel sistema delle fonti e al rapporto con la produzione successiva in attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost.

È stato, infatti, eluso e resta largamente irrisolto il problema della capacità conformativa della legge in approvazione verso le leggi di devoluzione delle funzioni alle Regioni richiedenti, secondo il procedimento stabilito dal richiamato art. 116, c. 3, Cost., atipico rinforzato per la riserva dell'iniziativa alla "Regione interessata", per il necessario parere degli enti locali e per la necessaria previa intesa con la medesima Regione. Invero, il ddl n. 615, approvato dal Senato, continua a prefigurare una legge ordinaria cui è affidato definire «i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»: legge ordinaria, dunque, che non riceve particolare *status* da alcuna disposizione costituzionale nel rapporto con fonti successive del medesimo rango, ed è perciò suscettibile di essere innovata o derogata con ciascuna legge di devoluzione approvativa delle intese, della quale non può costituire parametro né quanto ai contenuti né quanto al procedimento formativo (per la parte non definita con l'art. 116, c. 3 Cost.).

In termini concreti: tutti i limiti, di contenuto e procedurali, faticosamente introdotti in questa legge – che chiameremo convenzionalmente "di principio", in ragione del contenuto dichiarato e per comodità di designazione, ma che non presenta alcuna peculiarità rispetto a qualsiasi altra legge ordinaria – potrebbero essere considerati lettera morta dalle singole leggi di devoluzione.

E i tentativi di configurarla dommaticamente come fonte rinforzata, in carenza di un fondamento costituzionale della sua presunta atipicità, si possono ritenere non coronati da esiti convincenti. Si è anche detto che essa mirerebbe a una sorta di predeterminazione dei criteri di valutazione che il Parlamento seguirà nell'esame delle singole leggi rinforzate di devoluzione differenziata: ma anche

così siamo nell'indistinto e nel generico richiamo a possibili buone pratiche di legislazione. Sicché, infine, si può dire abbia avuto prevalenza la fiducia nel vincolo "politico" derivante dalle previsioni della cosiddetta legge "di principio": vincolo di cui il Governo dovrebbe tenere conto nello svolgimento dei negoziati con le singole Regioni in vista delle rispettive leggi di devoluzione. Un auspicio, non una soluzione.

Soluzione che sarebbe venuta, invece, dall'inserimento dell'intero processo devolutivo nello schema della delegazione legislativa, in grado di irrigidire il parametro vincolante le leggi di devoluzione nei modi dell'interposizione normativa ex art. 76 Cost.<sup>1</sup>, così risolvendo il problema della riduzione delle Camere alla funzione meramente ratificatoria, in violazione dell'art. 72 Cost e della riserva di regolamento parlamentare da questo stabilito.

Ma ciò è avvenuto, per saggia determinazione della Prima Commissione del Senato, su iniziativa emendativa del Presidente di questa, solo per la definizione dei LEP, sia pure con la discutibile statuizione *per relationem* dei principi e criteri direttivi, mediante rinvio all'art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197: art. 3, ddl n. 615 (ma forse nella concitazione del dibattito non sarebbe stato possibile fare altrimenti, concitazione che va superata nell'interesse superiore di una legislazione adeguata alla complessità della materia, dell'alta opportunità di soluzioni condivise, della piena conformità ai valori costituzionali implicati).

Ora, il tema dell'irrigidimento delle norme parametro delle singole leggi di devoluzione non è affatto un'ubbia da costituzionalisti, poiché, se non lo si affronta compiutamente, il processo di attuazione della legge "di principio" ora in approvazione, che già si preannuncia assai complesso, sarà giocoforza disordinato e incontrollabile negli esiti, ed esposto alla illegittimità.

Non si dimentichi la lezione dei fatti: la cattiva qualità tecnica è stata un fattore di gravissima difficoltà nell'attuazione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Tra tali difficoltà v'è anche quella derivante dalla mancata previsione di una chiara sequenza legislativa di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.: da tale carenza nascono le incertezze odierne.

L'eventuale dissociazione tra legge "di principio" (cioè la legge risultante dall'approvazione del ddl in esame) e leggi di devoluzione alle singole Regioni potrebbe essere, invero, sanzionata in sede di giudizi di costituzionalità solo sulla base di un parametro di ragionevolezza-razionalità, tratto dall'art.

---

<sup>1</sup> Si riporta qui lo schema che lo scrivente propose in audizione innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato il 30 maggio 2023:

- La legge di delega stabilisce la regola del doppio parere da parte della Commissione parlamentare competente o di una Commissione parlamentare specificamente istituita.
- Il Governo appresta un primo schema di decreto delegato, «sulla base» di intese preliminari con le singole Regioni interessate; la Commissione parlamentare esamina e propone eventuali modificazioni e correzioni; il Governo definisce intese ultime con le singole Regioni, concludendo la fase "negoziata" del procedimento; la Commissione parlamentare delibera il suo parere finale, in ragione del quale il Governo adotta i decreti legislativi contenenti la disciplina delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».
- Del secondo parere, la legge di delega stabilisce il carattere "conforme", cioè non derogabile né modificabile dal Governo in sede di esercizio della potestà legislativa delegata, ed esso è deliberato dalla Commissione parlamentare «a maggioranza assoluta dei componenti», per queste ragioni: l'art. 116, c. 3 impone che la legge di conferimento sia approvata «dalle Camere», ovviamente in tutti i suoi contenuti, sicché occorre mettere in campo una sequenza finale in cui la parola ultima spetti al Parlamento, e al Governo residui la restituzione formale della determinazione parlamentare nel decreto delegato; la regola della deliberazione «a maggioranza assoluta dei componenti» deve valere per il plenum come per la sede decentrata, precipuamente perché in essa si delibera in via sostanzialmente definitiva.
- Nell'ambito della sequenza articolata tra legislatore delegato e Commissioni si dà campo agli enti locali, in ragione della posizione a essi attribuita nel procedimento sommariamente definito dall'art. 116, c. 3, per affrontare, in specie, la questione, non nuova, della possibile deriva verso un "centralismo regionale" lesivo del principio di pariordinazione ex art. 114, c. 1, Cost. (questione che tocca più direttamente la posizione delle Città metropolitane).

3 Cost., definibile con molta latitudine, sicché la Corte costituzionale lo potrebbe rendere conformativo con un amplissimo margine di discrezionalità. È quanto già avvenuto per l'attuazione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione dopo la revisione compiutane con la legge costituzionale n. 3 del 2001: centinaia di sentenze della Corte costituzionale, che hanno avuto il merito di rimettere in asse il sistema, ma che hanno condotto, collateralmente, a privare il legislatore politico della sua funzione.

3. Sul versante dei meccanismi necessari a fronteggiare i divari nelle prestazioni nel campo dei diritti civili e sociali in caso di differenziazione delle funzioni con attribuzione delle corrispondenti risorse erariali, va fatto notare che la determinazione dei LEP secondo le risultanze consegnate al Documento finale elaborato dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP) riveste utilità molto parziale.

Da tale Documento si evince che il CLEP ha rinunciato a definire in via preliminare la nozione stessa di LEP, rinviandone la responsabilità al decisore politico: «la determinazione puntuale della nozione LEP appartiene a un momento successivo nel quale la componente tecnica, giuridica ed economica, non è la sola a rilevare. Poiché dal modo di tratteggiare la nozione LEP possono discendere conseguenze per la finanza pubblica in termini assoluti, conseguenze redistributive e allocative in termini relativi, non può che spettare al decisore politico la responsabilità di questa definizione», afferma il Documento (pag. 16). Ma era proprio da un organo tecnico-scientifico quale il CLEP che il decisore politico attendeva la nozione di LEP, ottenuta integrando conoscenze giuridiche ed economiche.

Pertanto, nonostante il pregevole impegno di molti dei componenti del CLEP, studiosi di grande esperienza e presenti da lunghissimo tempo nel dibattito scientifico sul regionalismo, il prodotto reso disponibile per la decisione legislativa, anche per la fretta impressa al lavoro, non è all'altezza della missione affidata all'organismo tecnico: i LEP sono formulati in termini molto generici, consistendo talvolta in mere dichiarazioni di principio, prive di significativi e specifici criteri di misurabilità e insuscettibili di «declinazioni operative», essendo rimasto inascoltato il richiamo a una precisazione in tal senso prodotto dal Governatore della Banca d'Italia (lettera del 10 ottobre 2023). Soprattutto, in assenza di premesse metodologiche, si mostra del tutto priva di fondamento dimostrativo la distinzione tra funzioni LEP e funzioni non-LEP, queste ultime suscettibili, per la loro stessa natura, di devoluzione immediata, senza attendere la definizione previa dei LEP (art. 4, c. 2, ddl 1665): tanto si ricava anche dalla nota inviata il 30 ottobre 2023 al Presidente del CLEP dai componenti del Sottogruppo 5, e sottoscritta da altri componenti del CLEP, della quale non si è ritenuto di dare conto nel Documento finale.

È perciò irragionevole e fonte potenziale di sperequazioni non rimediabili la richiamata diversità di regime quanto alla devoluzione tra funzioni LEP e funzioni non-LEP: è altamente consigliabile che la delega contenuta nell'art. 3 ddl 1665 sia estesa anche alla definizione di tale demarcazione, integrando i principi e criteri direttivi con la determinazione dei criteri operativi necessari a determinare i LEP. Per la fase intermedia, occorrerà stabilire che nessuna devoluzione sarà possibile, non solo se non sarà stata definita la demarcazione in discorso, ma anche se non saranno stati definiti i LEP, rifuggendo la logica delle due fasi, poiché, in tutta evidenza, il trasferimento immediato di funzioni non-LEP comporterebbe un assorbimento irreversibile di risorse rendendo definitivo il divario, così compromettendo la conformità dell'intero processo all'art. 119, c. 3, Cost.

4. L'intera sequenza legislativa prefigurata dal ddl 1665 non prevede in nessun luogo un'analisi delle funzioni (la loro dimensione obiettiva, la loro corrispondenza alla dimensione dell'interesse, la corrispondenza della loro spettanza a ragioni di economia di scala o di economia di scopo) come premessa necessaria alla devoluzione differenziata delle competenze. La delega legislativa va estesa

a questo versante, stabilendo principi e criteri che rendano necessaria e orientando un'analisi di impatto settore per settore.