

**Laura Ronchetti, Audizione informale, Commissione Affari costituzionali, A.C. n. 1665 (autonomia differenziata), 28 marzo 2024**

Presidente, Onorevoli Deputati.

Nel valutare il ddl in discussione è necessario richiamare il fondamentale principio autonomistico proclamato all'art. 5 Cost. con le sue «esigenze della autonomia» che devono essere motore dal basso del permanente processo di unificazione nazionale. Tale articolo va interpretato alla luce dei principi fondamentali che lo anticipano, con particolare riferimento a quello personalista ex art. 2 e a quello di eguaglianza di cui all'art. 3 che sono il collante che consente alla Repubblica di essere una e restare indivisibile, tramite la lotta alle diseguaglianze tra persone, tra gruppi e tra territori: da un lato, garantendo i diritti inviolabili alla persona in quanto tale a prescindere dalla sua residenza; dall'altro, esigendo quei doveri di solidarietà politica, sociale ed economica che impongono di percepire ed esercitare la propria autonomia nella consapevolezza dell'interdipendenza che lega gli uni agli altri, un territorio agli altri. Si deve valutare il ddl, quindi, considerando che autonomia non è sinonimo né di indipendenza sotto forma di secessione territoriale o sostanziale né di autosufficienza o separatezza rispetto al resto della Nazione, di cui ciascuno di voi è rappresentante ai sensi dell'art. 67.

In quanto rappresentanti della Nazione dovrete decidere se spogliare in modo pressoché irrevocabile<sup>1</sup> il potere legislativo, di cui siete membri *pro tempore*, di enormi competenze (dalla determinazione dei LEP alle altre ventitré materie in discussione) con le connesse risorse statali che in primo luogo dovrebbero rinsaldare la Nazione che rappresentate.

La potestà legislativa «si concretizza» anche «attraverso la presentazione di (...) emendamenti (...) altrimenti [tale potestà] risulterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate *altrove* [corsivo nostro]», come è scritto nell'ordinanza n. 17 del 2019, con cui la Corte costituzionale ha ritenuto che i singoli parlamentari possano sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, potere che potreste esercitare in caso di dichiarazione di inammissibilità di un vostro emendamento sulle intese di devoluzione concluse secondo un modello intergovernativo stato-regioni non coerente con il nostro quadro costituzionale.

Il presente ddl, infatti, recepisce l'interpretazione, non condivisibile, che attribuisce alla legge rinforzata di cui all'ultimo comma dell'art. 116 valore prettamente formale di recepimento dell'intesa

---

<sup>1</sup> Non solo la cessazione unilaterale dell'intesa è subordinata alla «legge approvata a maggioranza assoluta» e alla prova di una «mancata osservanza (...) dell'obbligo di garantire i LEP» «direttamente imputabile alla regione» (per più sulla base del monitoraggio gestito dalle Commissioni paritetiche) che sembra ricondurre le ragioni di «coesione sociale» alla situazione nella singola regione “devoluta” e non al resto della Nazione, ma lo spostamento nel frattempo intervenuto di risorse «umane e strumentali» presso la singola regione renderebbe estremamente lacerante il loro ritiro (art. 7, comma 1, ddl).

di devoluzione. Tra emendabilità dell'intesa e attività di indirizzo su di essa prevista nel ddl, però, c'è il solco che divide un potere legislativo da un organo privo di potere normativo.

Il parallelismo con l'approvazione degli Statuti regionali del 1971 è del tutto inconferente. Se atti di indirizzo potevano essere significativi nel procedimento di approvazione dei primi Statuti regionali, tutti adeguatesi peraltro alle indicazioni parlamentari, non vi è analogia con un processo di devoluzione dallo Stato alle regioni di competenze legislative: l'intesa *ex* ultimo comma dell'art. 116, soprattutto nelle dimensioni materiali che sta assumendo, ha una rilevanza per l'unitarietà della Nazione imparagonabile rispetto a contenuti degli Statuti del 1971.

Qualora venisse approvato il ddl in discussione, in occasione dell'approvazione della legge di devoluzione, dunque, il Parlamento potrebbe comunque non rispettare il procedimento ivi stabilito attivando un processo di *vindicatio potestatis* più degna della costituzionale centralità del Parlamento: trattandosi di fonte ordinaria, infatti, certamente il ddl non soddisfa le caratteristiche formali necessarie per integrare la laconica disposizione dell'ultimo comma dell'art. 116 Cost.

Si ricorda che proprio la "pagina bianca" aperta da questa norma ha determinato gli equivoci interpretativi che hanno fatto ritenere necessaria una sua integrazione con legge per contenerne l'interpretazione, renderla coerente con i principi inviolabili della Costituzione: la preoccupazione nasceva dall'interpretazione abnorme di tale norma ad opera delle c.d. bozze di pre-intesa sottoscritte con Veneto, Lombardia e Emilia Romagna, che il ddl fa salve (art. 11, comma 1).

Nonostante i miglioramenti, dunque, restano attuali tutte le criticità già sollevate negli ultimi anni non solo nel procedimento e quindi nei «metodi» ma anche nei «principi» *ex* art. 5 Cost. con cui valorizzare le esigenze dell'autonomia nel quadro costituzionale.

Innanzitutto le criticità riguardano l'irragionevole coinvolgimento di tutte le materie senza obbligo di motivazione in ordine ai vantaggi per l'intera nazione. Potenzialmente si arriva ad eliminare addirittura, come nel caso Veneto, la categoria della competenza concorrente tra Stato-regione rendendo plasticamente l'idea della separatezza della regione dal resto della Nazione. Che ora sia attribuita al «Presidente del Consiglio dei ministri la facoltà di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa» (art. 2, comma 2) è un palliativo che peraltro consiste in un'espropriazione delle attribuzioni costituzionali del Parlamento a favore del solo organo monocratico del potere esecutivo.

Inoltre le risorse, di qualunque natura, connesse all'esercizio delle nuove competenze acquisite dalle singole regioni restano stabilite "a valle" della devoluzione da potentissime Commissioni paritetiche e non dal Parlamento. Tuttavia la quantità di competenze in gioco è tale da ipotecare risorse pari, se non superiori, a quell'otto decimi del gettito delle partecipazioni statali che la Corte

costituzionale dichiarò illegittimo perché distrazione di parte così sostanziosa delle tasse dell'intera Nazione tale da compromettere la solidarietà nazionale (sent. n. 118 del 2015)<sup>2</sup>.

Il Parlamento, dunque, non potrà valutare la coerenza dei suddetti trasferimenti erariali al rispetto dei principi di cui all'art. 119 con i connessi vincoli di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto territorio nazionale, competenza esclusiva del Parlamento<sup>3</sup>. Tale è la consapevolezza che si rischia che a divario esistente, molto più grave rispetto al 2001, si aggiunga ulteriore divario che il ddl ha inteso inglobare al suo interno la determinazione dei LEP, piegando però in tal modo questa essenziale attribuzione parlamentare, cuore dello stato sociale italiano, alle esigenze della cd. "autonomia differenziata".

Sia detto per inciso ma, a questa espressione cristallizzata nel titolo del ddl, ritengo più consona quella di autonomia asimmetrica perché la differenziazione è insita nella possibilità di ogni regione di declinare in maniera diversa, per rispondere meglio alle esigenze della propria comunità, le materie di competenza concorrente nel quadro delineato dallo Stato; l'art. 116, 3 comma, invece, consente di rompere la simmetria tra regioni nei confronti dello Stato, quindi nei confronti del Parlamento in modo particolare, visto che con le intese si intende derogare alle vostre attribuzioni costituzionali sancite all'art. 117.

In merito ai LEP, non solo la vostra delega legislativa in capo al governo presenta natura composita "sopravvenuta" perché la parte sostanziale l'avreste stabilita nella legge di bilancio che peraltro tutto contiene tranne che principi e criteri direttivi per il Governo (art. 3, comma 2) ma, mentre la rubrica dell'art. 3 del ddl è intitolata «determinazione dei LEP», il suo primo comma si limita a richiamare la loro mera «individuazione» e addirittura la loro effettiva garanzia sarebbe oggetto di solo futuro monitoraggio che per le regioni già interessate dalle negoziazioni sarebbe svolta dalle potentissime Commissioni paritetiche Stato-regione (comma 4) che decideranno attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento dopo la mera approvazione dell'intesa che si limiterebbe a individuare i relativi «criteri» (art. 5, comma 1).

Il presente ddl, dunque, non ha maturato il necessario distacco da una interpretazione dell'autonomia asimmetrica non conforme ai principi costituzionali che, invece, devono orientare

---

<sup>2</sup> Il referendum che intendeva chiedere ai veneti se volessero "lasciare" sul territorio regionale otto decimi del gettito delle compartecipazioni erariali, come giustamente afferma la Corte, avrebbe illegittimamente comportato «la distrazione di una cospicua percentuale dalla finanza pubblica generale, per indirizzarla ad esclusivo vantaggio della Regione (...) e dei suoi abitanti (...) incide[ndo] (...) sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica» (sent. n. 118 del 2015). Si sarebbe trattato di una forma di *secessione sostanziale* agita da frazioni del popolo che si sottraggono ai doveri di solidarietà economica e politica nei confronti della Nazione, che sono alla base di ogni pari dignità sociale.

<sup>3</sup> La Corte cost., sent. n. 220 del 2021, ha lamentato il «perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali, una volta normativamente identificati, indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale» e rappresentano, dunque, «un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali».

l'interpretazione del Titolo V della Parte II nel quale, infatti, trovano ricadute ricadute limpide i principi di eguaglianza e solidarietà: da un lato, la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali *che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale [corsivo nostro]*» che, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), è una competenza esclusiva dello Stato, quindi *in primis* del Parlamento; dall'altro, l'art. 119 con particolare riferimento al suo terzo comma dedicato alla perequazione a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante e al suo quinto comma secondo cui lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali tra l'altro in nome dell'«effettivo esercizio dei diritti della persona».

Nel 2022, inoltre, si è inserito un nuovo comma all'art. 119: «*la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità*» (art. 119, comma 6). La condivisibile revisione costituzionale si giustifica in termini di rimozione degli ostacoli attribuibili non solo alla peculiare collocazione geografica delle isole, ma anche ad altri fattori quali la demografia (alias spopolamento), la precaria esistenza di servizi pubblici essenziali e la scarsa disponibilità di collegamenti per l'esercizio della libertà di circolazione. Questa, però, è una condizione comune a parte significativa del paese: quelle famose aree interne che attraversano l'Italia da Nord a Sud. Tra queste, però, quelle poste al Sud rischiano ora di pagare «un doppio divario, o divario indiretto» come ha scritto Luisa Corazza [*Le aree interne e il rischio di eterna marginalità*, in *ilSole24ore*, 8 marzo 2024]. Aggiungo che nelle aree interne del Sud, alcuni gruppi sociali saranno particolarmente colpiti: sulla base di tutti i dati pubblici disponibili, le donne giovani, che subiranno una discriminazione indiretta.

La Nazione certamente non trae giovamento dall'aumento delle diseguaglianze, da un'autonomia fraintesa e tradita in nome della pretesa di autosufficienza, autoreferenzialità, isolamento e in fin dei conti indifferenza di una parte nei confronti del resto della Nazione.

Bisognerebbe invertire l'ordine del discorso.

Per mantenere le esigenze dell'autonomia ancorate al principio di unità nazionale e non trasformarle in pretesa di separatezza dalle sorti del resto del paese, prima di qualunque devoluzione ragionevole e motivata nell'interesse della Nazione per singole materie, si dovrebbe finalmente intervenire per far raggiungere la capacità fiscale media in ogni zona del paese con interventi anche mirati in considerazione delle specificità territoriali: questa è la differenziazione coerente con il principio autonomistico di uno stato sociale delle autonomie.