

Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione
audizione di Roberta Calvano,
Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale, Università "Unitelma Sapienza".

Ringrazio la Commissione per l'invito. Dati i limiti di tempo, mi soffermerò su quattro punti che rappresentano le maggiori criticità dal punto di vista costituzionale che il disegno di legge manifesta a mio avviso: 1) sul piano delle fonti del diritto, 2) ed in particolare sui LEP, 3) circa il finanziamento delle funzioni, 4) circa le disposizioni finali.

1. Segnalo innanzitutto¹ la preoccupazione per il possibile prodursi di uno scardinamento complessivo dell'art. 117 Cost., ed in definitiva la decostituzionalizzazione formale dell'assetto delle competenze Stato-Regioni che questo disegno di legge attua². Le regole sull'assetto delle competenze legislative e amministrative, per le Regioni che vanno verso la differenziazione, si collocheranno al di fuori del testo costituzionale, per cui rilevo innanzitutto l'inadeguatezza dello strumento della legge ordinaria per l'attuazione dell'art. 116, c. 3.

Le leggi di differenziazione, secondo il 116 c. 3 dotate di una forza passiva rinforzata, richiedono che la legge che a monte ne disciplina il procedimento di approvazione sia una fonte di rango costituzionale, onde evitare che esse possano derogarla o abrogarla. Altrimenti, si può immaginare che le diverse Regioni che arriveranno via via alla differenziazione seguano *iter* ogni volta diversi? La legge ordinaria non dispone di forza sufficiente a vincolare il legislatore futuro³, e ciò pare tanto più vero nei confronti del legislatore governativo, se si guarda all'esperienza applicativa della legge n. 400/88 rispetto alle torsioni della decretazione d'urgenza. Si viene così a creare il forte rischio di modifiche ordinamentali che avverranno al di fuori di un chiaro e ordinato procedimento, che attribuisca alle diverse istituzioni poteri, tempi e limiti dei rispettivi compiti.

Vi è poi il problema della violazione dell'art. 72 Cost. derivante dalla prevista (art. 2, c. 8) sola approvazione "prendere o lasciare" della legge di differenziazione, una legge meramente formale (problema questo su cui si tornerà a breve) cui sarebbe allegato il testo dell'intesa.

2. Si è molto discusso sul tema dei Livelli Essenziali delle Prestazioni. I LEP, strumento di cui com'è noto si può trarre un bilancio largamente negativo a più di vent'anni dalla loro

¹ Come già fatto nel testo depositato per l'audizione del 30 maggio scorso in Senato.
https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/56845_documenti.htm

² V. M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in Oss. fonti, 2002, pp. 139-140; più di recente G. Tarli Barbieri, *Verso un regionalismo differenziato*, in Oss. fonti, 2/2019, pp. 13 e 18, non a caso ha segnalato come da questo punto di vista la norma dell'art. 116 comma 3 sia "intrinsecamente problematica", e riguardi singoli casi e specifiche esigenze di contesto (p. 14).

³ L'inefficacia degli autovincoli legislativi è ammessa nello stesso Dossier di documentazione, AC. 1665, 5 febbraio 2024, p. 11.

introduzione nella riforma del Titolo V: per lo più inattuati, e laddove attuati non garantiti in molte Regioni, essi diventano tuttavia strumento centrale nel contesto del ddl 1665, rappresentando, nel quadro della differenziazione, la chiave di volta per salvaguardare l'omogeneità nella garanzia dei diritti necessaria a preservare il principio di unità nazionale, che insieme al riconoscimento delle autonomie locali si colloca tra i principi supremi della Costituzione. Il ddl sembra invece farsi carico principalmente della garanzia dei LEP nelle Regioni "differenziande" (art. 3, c. 3), ma i LEP si collocano invece al punto di snodo tra I e II parte della Costituzione, come si vide all'indomani della riforma del Titolo V. Ciò mostra un intervento che, come già avvenuto nel 2001, va a produrre un impatto significativo sulla forma di Stato, come configurazione del rapporto tra autorità e diritti. Per questo, la ponderazione, le garanzie e le forme della revisione costituzionale sarebbero necessarie per il ddl, così come, data l'accresciuta importanza dei LEP nel quadro dell'autonomia differenziata, sarebbe ora (infine) necessario il pieno rispetto della riserva relativa di legge di cui all'art. 117, c. 2, lett. m. Ora il ddl prevede che i LEP possano continuare ad essere adottati con i DPCM previsti dalla l. di bilancio n. 197/2022 fino al 31/12/2024, in violazione della riserva relativa di legge, e che poi successivamente possano restare comunque in vigore (l'art. 3, c. 10, prevede che siano "fatti salvi"). Il ddl ne affida poi la disciplina a decreti legislativi da adottare entro 24 mesi, con previsione forse un po' ottimistica, dati i pareri richiesti, e con la possibilità che tali decreti non sopraggiungano mai, data la maggiore agilità per il legislatore governativo di continuare ad avvalersi dei DPCM. Stando tuttavia alla disciplina del disegno di legge, si detta nel ddl 1665 una delega, per giungere a tali decreti legislativi, coi quali si soddisferebbe la suddetta riserva di legge relativa, prevedendo principi e criteri *per relationem*, soltanto procedurali. Si prevede poi che i LEP così fissati potranno essere poi modificati con DPCM. Non vi è modo di non vedere una serie di forzature in tema di fonti in queste previsioni, che si sommano alla già richiamata compressione dell'art. 72 Cost. Si impone al legislatore futuro di far salvi LEP di fonte secondaria, in violazione della riserva di legge. Si immagina poi che fonti non regolamentari, nuovamente DPCM - non deliberati stavolta dal Consiglio dei ministri, diversamente da quelli previsti nella l. bilancio 2023 -, possano intervenire a modificare fonti primarie come i decreti legislativi (il dossier fa riferimento ad una delegificazione implicita, che mi pare in violazione della riserva del 117, c. 2 lett. m, oltre che della l. n. 400 del 1988, mancando le norme generali legislative). Si dettano norme di delegazione prive dei limiti previsti dall'art. 76 Cost., in termini di principi e criteri direttivi, rinviando per essi ad una legge di bilancio che funge ad un tempo da fonte transitoria (per i primi 24 mesi) e poi da fonte da cui desumere principi e criteri, che essa non contiene - se non per profili procedurali, quindi al massimo qualificabili come *limiti ulteriori*, secondo la giurisprudenza costituzionale -, per l'esercizio della delega.

Vi è poi il problema delle materie escluse dalla fissazione dei LEP: tra esse mi pare necessario ricordare la protezione civile; la previdenza complementare; la giustizia di pace⁴. Il trasferimento delle funzioni relative a tali materie potrà avvenire immediatamente dopo l'approvazione delle leggi di differenziazione. Questa impostazione appare fallace, poiché i LEP sono necessari, a prescindere dalla differenziazione, in tutte le Regioni ed in ogni materia ove sia previsto esercizio di diritti sociali e non, anche in considerazione del dato ormai noto secondo cui non solo i diritti sociali costano. Ma il problema di fondo che grava sul tema dei LEP, è principalmente quello per cui la clausola di invarianza finanziaria lascia immutato il tema del finanziamento delle prestazioni concernenti i diritti, ed i connessi divari territoriali. E la stessa clausola pare smentita da un inciso nell'art. 4, c. 1, in cui si dice che eventuali "maggiori oneri a carico della finanza pubblica" potranno condizionare il trasferimento delle funzioni allo stanziamento delle risorse necessarie⁵.

3. Da questo punto di vista, l'art. 5 del ddl, con l'attribuzione di quote di compartecipazione al gettito di tributi erariali da definire nelle intese pone il problema costituzionale più significativo. Non dettando criteri circa l'indicazione del *quantum* di compartecipazione ai tributi erariali garantito alle Regioni differenziate, che servirà a finanziare le funzioni ad esse affidate, la relativa individuazione viene rimandata alle singole intese. Questo meccanismo sembra affidare irragionevolmente scelte tributarie potenzialmente decisive circa il bilancio dello Stato, ad un atto frutto di negoziazione tra Stato e singola Regione. Come segnalato in apertura, la legge di differenziazione, come configurata nel ddl, appare una legge meramente formale, poiché l'intesa è un allegato che le Camere possono solo approvare o rigettare. Il meccanismo di finanziamento affidato a tali leggi sembra invero venire a cozzare con alcuni principi costituzionali del sistema tributario, non producendosi un allineamento dei livelli di governo cui compete la determinazione delle entrate e quella delle spese, come segnalato dalla Commissione UE⁶. La potestà esclusiva statale sul "sistema tributario e contabile dello Stato" (art. 117, c. 2, *lett. e*) si somma a quella concorrente sul coordinamento della finanza pubblica. L'imposizione tributaria dovrebbe

⁴ Inspiegabilmente escluse. Sull'ultima, si segnala che dal 31 ottobre 2025 si produrranno gli effetti della sentenza 41/2021 della Corte costituzionale inerente l'illegittimità della partecipazione dei giudici ausiliari alle Corti d'appello civili. Il dato concorre ad evidenziare come l'impiego dei giudici di pace in funzione deflattiva nella giustizia civile potrebbe consentire il superamento di uno degli obiettivi PNRR.

⁵ "Qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra Regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio".

⁶ Commissione UE, *2023 Country report* (Institutional paper 236, June 2023) "the reform envisaged under the new framework law risks jeopardising the government's ability to steer public spending. This could have a negative impact on the quality of Italy's public finances and on regional disparities", p. 16.

insomma essere ascrivibile, in linea di principio, al livello di governo responsabile davanti agli elettori per l'utilizzo delle risorse pubbliche così raccolte. Sappiamo che esistono già altri casi di compartecipazione regionale al gettito di tributi erariali delle regioni ordinarie, ma *in questo caso, in forza dei contenuti delle singole intese, la misura della compartecipazione sarebbe molto più significativa*. Si giungerebbe ad un largo impiego del principio di territorialità del gettito, introducendo inevitabilmente un'imposizione *irpef* largamente regionalizzata, per coprire il finanziamento delle funzioni che verranno affidate alle Regioni differenziate⁷. Mancando una disciplina legislativa che predisponga criteri e principi, l'accesso delle Regioni alle risorse relative ai tributi erariali, che saranno sottratte alla fiscalità generale (nonostante si tratti di tributi elevati con legge dello Stato), potrà insomma essere anch'esso liberamente differenziato nelle diverse intese, *rischiando di compromettere la funzione perequativa e redistributiva del sistema tributario*. Nella prospettiva della riforma fiscale, richiesta anche nel PNRR, mi pare si crei un meccanismo che rischia fortemente di vanificarla, e che cozza con i principi di cui agli artt. 3 e 81 Cost.

Da questo punto di vista l'art. 9, c. 3, del ddl, laddove prevede che "Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3", sembra dettare una clausola irrealizzabile, una sorta di *wishful thinking*, a meno di non prevedere un significativo innalzamento dell'imposizione tributaria - nelle sole Regioni differenziate? -. Questo profilo tuttavia rende necessario segnalare la diversa via, indicata nell'art. 119 Cost., dei tributi propri regionali, largamente inutilizzati anche dalle stesse Regioni avviate sulla via della differenziazione.

Peraltro il meccanismo della compartecipazione - ampiamente impiegato per finanziare le funzioni nelle Regioni a statuto speciale - pare invero il modello sullo sfondo del disegno di legge, e come tale esso porta con sé una serie di diseconomie di scala e criticità⁸, sintetizzabili con l'immagine di un costoso modello di regionalismo arlecchino composto di tante regioni speciali, ognuna speciale in modo diverso.

4. Conclusivamente, alcune altre clausole del ddl 1665 preoccupano per l'approccio talora semplificatorio con cui sembrano trattare temi cruciali. Ad esempio l'art. 7, c. 5, sembra capovolgere il prisma del rapporto tra unità e differenziazione laddove prevede lo Stato debba rispettare, oltre alle norme dell'intesa circa la differenziazione, "le ulteriori disposizioni

⁷ Si può vedere sul punto della "necessaria relazione tra risorse e funzioni" la recentissima sent. 27 del 2024 della Corte costituzionale, pur relativa alla Regione speciale Valle d'Aosta.

⁸ Su questo v. Bordignon, Neri, Rizzo, Secomandi, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?* 14 marzo 2023, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani* (<https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-Le%20attuali%20Regioni%20a%20statuto%20speciale%20un%20modello%20per%20autonomia%20differenziata%20OK.pdf>)

contenute nelle intese”. L’art. 10 c. 1, prevede poi che lo Stato “promuove” anziché *garantire* i diritti civili e sociali, una formula che andrebbe corretta, per evitare di porsi in contrasto con gli artt. 2, 3, 117. comma 2 lett. m.

Da segnalare anche l’art. 11, “Disposizioni transitorie e finali”, che prevede che “gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge”. Il meccanismo previsto sembra consentire a Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna di non dover svolgere nuovamente la fase iniziale del procedimento, comprese le consultazioni delle rispettive comunità territoriali, ai sensi dell’art. 116, c. 3, Cost., e forse persino di poter ripartire dalle bozze di intesa già siglate nel 2019⁹. Come già segnalai in audizione al Senato, questa disposizione sembra lesiva del principio democratico e di rappresentanza politica: basti pensare che una delle tre iniziative risulta oggi non corrispondere più all’indirizzo dichiarato dal presidente di una delle tre Regioni e dal relativo Consiglio regionale¹⁰. Il celebrarsi negli anni scorsi di elezioni politiche e amministrative nelle tre Regioni induce a ritenere più saggio tener conto del quadro istituzionale rinnovato, consentendo il ripetersi della fase di iniziativa, che può rallentare al massimo di un paio di mesi l’iter della differenziazione, a fronte del rischio di un possibile contenzioso¹¹. La disposizione rischia insomma di produrre un’inutile impasse, non potendo lo Stato convalidare attività infraregionali frutto dell’autonomo esercizio di competenze regionali previste dall’art. 116, comma 3, Cost., oltretutto ormai prive di autonoma efficacia esterna, che sarebbe quindi opportuno rinnovare.

Infine la previsione secondo cui (art. 11, c. 2) “Ai sensi dell’articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano”, nell’interpretare la cosiddetta cosiddetta clausola di maggior favore come estesa dal diverso ambito dell’autonomia differenziata, a prescindere da quali siano le “ulteriori forme e condizioni” di cui all’art. 116 c. 3, alle Regioni speciali e province autonome (smentendo peraltro il titolo del disegno di legge), estenderebbe l’autonomia differenziata al di là del novero delle sole Regioni ordinarie cui è destinata. Con tale disposizione si finisce

⁹ Che peraltro non prevedono l’elenco delle leggi statali da ritenere abrogate, ai sensi dell’art. 7, c. 3 del ddl, e dovrebbero quindi essere quanto meno completate sotto questo profilo.

¹⁰ Intervista a S. Bonaccini su Il Foglio del 27 gennaio 2024 (“L’autonomia è una cosa seria, ma quelle del governo vale zero”).

¹¹ A riprova di ciò sta la proposta di risoluzione presentata nel Consiglio dell’Emilia Romagna nel 2020 dalle forze di opposizione, che chiedevano di «trasmettere a questa Assemblea legislativa lo schema di intesa con il Governo prima della sua formale sottoscrizione in modo che l’Assemblea possa avviare quella fase di consultazione dei Comuni, costituzionalmente prevista, che non può considerarsi esaurita nella semplice acquisizione del parere del Consiglio delle autonomie locali o tramite la consultazione di ANCI e UPI».

con lo snaturare e dunque violare il disegno complessivo dell'art. 116, che disciplina ed identifica diversamente i due tipi di autonomia: quella speciale, fondata su ragioni storiche e identità territoriali particolarmente qualificate, garantita costituzionalmente, anche tramite lo strumento della legge costituzionale, e quella differenziata, che si verrebbe a legittimare in ragione di specifiche esigenze alla base della richiesta di forme e condizioni ulteriori di autonomia, che dovranno essere volta per volta argomentate dalla Regione, laddove il Governo non a caso potrà legittimamente valutare le richieste, negoziare ed eventualmente rigettare alcune richieste. Assimilando le due forme si verrebbe poi a produrre un ulteriore ampliamento (alle Regioni speciali) di quell'effetto di de-costituzionalizzazione dell'assetto dei rapporti tra centro e periferia che già in apertura si è segnalato come uno dei rischi più significativi del meccanismo che il disegno di legge prefigura.