

Note sul DDL “Disposizioni per l’attuazione differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione”

Audizione alla I Commissione (Affari Costituzionali della Camera dei deputati) del 28 marzo 2024

Anna Finocchiaro

Non è in discussione la questione politica che, con l’attuazione dell’art. 116 della Costituzione, asseconda l’aspirazione di alcune Regioni e di popolose comunità di cittadini. Ma essa non può avvenire che nel quadro dell’organico impianto costituito dagli artt. 3, 5, 116, 117, 118 e 119 della Costituzione, nel rispetto rigoroso delle prerogative del Parlamento e del sistema delle fonti.

Uno sforzo di particolare, ma ineludibile necessità.

Concentrerò solo su alcuni punti la mia riflessione, anche in ragione delle molteplici osservazioni ricavabili dalle numerose audizioni tenutesi sia al Senato della Repubblica che alla Camera dei deputati.

La prima osservazione, che ribadisco avendola già proposta in sede di audizione al Senato, ha riguardo alla interpretazione dell’oggetto del trasferimento di “forme e condizioni particolari di autonomia” di cui all’art. 116 della Costituzione.

Il nostro, come è noto, è un sistema duale, che conosce Regioni in cui lo speciale stato di autonomia viene definito dallo Statuto, approvato con legge costituzionale, e le Regioni a statuto ordinario, il cui ambito di autonomia è definito dall’art. 117 della Costituzione, che distingue materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, materie di competenza legislativa concorrente e materie attribuite alla competenza generale residuale delle Regioni.

L’attuazione dell’art. 116 introduce un *tertium genus* in cui, sulla base di un’intesa tra Stato e autonomie e con legge approvata a maggioranza assoluta, possono essere attribuite alle Regioni ordinarie “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di cui...”.

A me pare che tale formula vada interpretata nel senso di attribuire speciali forme e condizioni particolari di autonomia “nell’ambito” delle materie elencate, e che essa non possa riferirsi

all'integrale trasferimento di qualcuna delle materie elencate dall'art. 116 alla competenza esclusiva delle Regioni.

Lo sostengo per due ordini di ragioni (sia pure in presenza di uno scarno dibattito sul punto in sede di discussione della riforma del titolo V), in quanto, a ritenere diversamente:

- non si comprende perché il legislatore del 2001 non abbia fatto riferimento al trasferimento “di materie”, ma abbia, appunto, fatto oggetto della possibile attribuzione “forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie...”, locuzione che risulta pienamente coerente con il trasferimento ad una Regione che lo richieda di specifiche funzioni e compiti legislativi e amministrativi compresi tra quelli che ad oggi rientrano nella competenza concorrente o, limitatamente alle specifiche materie, individuate dall'art. 116 Cost. a quella esclusiva dello Stato, (art. 117 e 118 della Costituzione e delle relative leggi di attuazione);
- alla stregua del testo in esame, dunque, risulterebbe possibile attribuire ad una Regione competenza esclusiva in materia, ad esempio di energia, o di istruzione. Mi pare intuitivo e non bisognoso di spiegazione, proprio in questo passaggio di tempo, come questa teorica possibilità possa entrare in contrasto con le finalità generali tutelate dall'ordinamento costituzionale e sovranazionale.

L'art. 1 secondo comma del disegno di legge in questione fa invece esplicito riferimento alle “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ..... relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale....”.

La formula citata riprende peraltro testualmente il testo del comma 791 dell'art. 1 della legge di bilancio 2022, che ha così operato una interpretazione “estensiva” della lettera dell'art. 116 della Costituzione, di fatto modificando la previsione costituzionale. Questa interpretazione è stata adottata successivamente nel testo del ddl di cui ci occupiamo.

Sul “precedente” costituito dalla legge citata farò ulteriore riferimento successivamente.

La seconda osservazione ha riguardo al ruolo del Parlamento nel procedimento di approvazione della legge, da adottarsi a maggioranza assoluta, previa intesa tra Stato e Regione interessata, acquisito il parere degli enti locali coinvolti e nel rispetto dei principi di cui all'art 119 Cost. in tema di autonomia finanziaria e perequazione.

Lo schema adottato nel disegno di legge governativo, all'art. 2, disciplina il procedimento secondo un modello squisitamente pattizio, inibendo ogni attività emendativa del

Parlamento. Ci troviamo nella ipotesi che la dottrina qualifica come di “legge formale”. Non dirime la questione il fatto che il testo modificato dal Senato prevede, come pure qualcuno ha suggerito, “quattro passaggi dinnanzi al Parlamento”.

La forma (e la sostanza) dell’art. 72 Costituzione restano infatti non esauditi dalla procedura prevista dal testo in esame.

Scendo nel dettaglio:

- con il primo comma dell’art. 2 viene previsto che il Presidente del Consiglio, o il Ministro delegato, prima dell’avvio del negoziato, informi le Camere e la Conferenza permanente Stato Regioni, dell’atto di iniziativa. Ciò non instaura nessun coinvolgimento o interlocuzione con il Parlamento, risolvendosi in una informazione destinata, con identica modalità, alla Conferenza permanente Stato Regioni;
- nel quarto comma è previsto che, dopo il parere della Conferenza unificata o in assenza di parere decorsi 60 giorni dalla trasmissione, il testo dell’intesa è immediatamente trasmesso alle Camere per l’esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con atti di indirizzo.

Allo stato, sulla scorta dei regolamenti parlamentari vigenti, gli atti di indirizzo non risultano vincolanti, dunque il ruolo delle Camere su questioni che riguardano il principio costituzionale di unità e di indivisibilità della Repubblica di cui il Parlamento nazionale è garante, l’attuazione dei diritti civili e sociali il contrasto alle disuguaglianze derivanti dall’appartenenza territoriale e la stessa finanza pubblica risulta marginale, perché limitata risulta la sua potestà legislativa.

Non mi pare soccorra il fatto che la successiva predisposizione dello schema definitivo di intesa sia operata “sulla base degli atti di indirizzo”. Se le indicazioni in essi contenute avessero carattere vincolante, tale operazione dovrebbe compiersi “in conformità agli atti di indirizzo”. Né sovviene l’obbligo di motivazione nel caso in cui il Presidente del Consiglio intenda discostarsi dagli atti di indirizzo.

Inviterei dunque a riflettere sulla necessità che i Regolamenti parlamenti, nel rispetto della autonomia delle Camere (art. 64 Cost.), vengano adeguati al nuovo compito, attribuendo forza vincolante a quegli atti di indirizzo.

Il comma 8 dell'art. 2 prevede poi che il disegno di legge di approvazione dell'intesa "che vi è allegata" sia trasmessa alle Camere per la deliberazione.

Non occorre un particolare sforzo interpretativo per dedurre che lo spazio per il Parlamento (che delibera a maggioranza, sia pure assoluta) resti solo quello dell'approvazione, o mancata approvazione, di un'intesa (allegata) non emendabile e sulla quale le Camere non hanno avuto neanche potere di incidere precedentemente con l'approvazione di atti di indirizzo di natura vincolante.

Metto in evidenza due questioni:

- il contrasto con l'art. 72, innanzitutto che prevede il procedimento di esame e di approvazione diretta da parte delle Camere. Nel "silenzio" dell'art. 116 Cost., che fa esclusivo riferimento alla maggioranza richiesta per l'approvazione, a mio avviso, non può che farsi al procedimento legislativo di cui alla norma costituzionale dell'art. 72 Cost.;
- l'art. 3 del ddl 935 (Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica) in riforma dell'art. 92 della Costituzione, prevede che "La legge disciplina il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei Ministri".

Il che equivale a dire che secondo la complessiva proposta governativa, qualunque Governo con la sua maggioranza, nell'irrelevanza dei poteri del Parlamento e fuori da ogni modifica costituzionale dell'art. 117 potrebbe attribuire potestà legislativa esclusiva alle Regioni su "materie" (torna il fraintendimento di fondo) oggi affidate alla potestà legislativa concorrente.

Invito anche a riflettere sul fatto che l'art 116 Cost. u.c. prevede che la legge sia approvata a maggioranza assoluta dei componenti "sulla base" dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata, e non il contrario. Intendo dire che alla stregua del disegno di legge, invece, l'intesa tra Governo e Regione appare efficace "sulla base" di un voto di approvazione cui non corrisponde l'esercizio della piena potestà legislativa, comprensiva della possibilità di emendare il testo dell'intesa medesima.

Mi sento di dire che il complesso della regolazione in esame chiami in causa il principio di separazione dei poteri, il rapporto costituzionalmente definito tra poteri del Governo e poteri del Parlamento.

Un'ulteriore osservazione riguarda l'art. 3 del testo in esame, che disciplinerebbe la determinazione dei LEP.

La previsione è che essa avvenga con uno o più decreti legislativi sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 1 cc 791-801 bis della legge di bilancio 2023 (L. n. 197/2022). Torna il riferimento ad una legge che ha definito "presupposti" (definizione atecnica) del ddl sull'autonomia differenziata. Tali criteri e principi direttivi sono, a mio avviso, irrintracciabili nei commi citati, che contengono norme procedurali.

A ritenere altrimenti, peraltro, si incorerebbe nel divieto, presente nell'ordinamento della L. 243/2012 (attuativa del pareggio di bilancio) di inserire in legge di bilancio norme di delega ordinamentali od organizzatorie. C'è da chiedersi perché non ricorrere ad una apposita norma di delega, piuttosto che agire "per relationem", peraltro, a mio avviso, imprecisa e impropria.

Ciò potrebbe consentire, inoltre, di rispettare la riserva di legge contenuta nell'art. 117, comma 2, lettera m) facendo ricorso a decreti legislativi per l'aggiornamento dei LEP, riserva che risulta violata dal ricorso ai DPCM, sia pure come previsti e regolati dal comma 7 del testo in esame.