

**Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari Costituzionali del Senato della
Repubblica del 30 maggio 2023 sui disegni di legge nn. 615 e conn. (attuazione dell'autonomia
differenziata delle Regioni a statuto ordinario)**

Gaetano Azzariti

(Professore ordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza, Università degli
studi di Roma “La Sapienza”)

* * * *

Dato il poco tempo a disposizione mi limiterò a richiamare due principi generali dettati dalla costituzione per poi svolgere, su questa base, delle osservazioni puntuali su alcuni aspetti del disegno di legge al nostro esame. La prima considerazione è la seguente: l'attuazione del 3 comma dell'articolo 116 deve avvenire nel rispetto degli equilibri costituzionali complessivi, ossia nell'ambito del modello di regionalismo definito nei principi generali del testo costituzionale. Ciò ad evitare che l'Autonomia Differenziata si ponga *contra constitutionem*, conformandosi come una riforma di rottura del sistema. La seconda considerazione fa riferimento alla necessità che il procedimento per realizzare il progetto di trasferimento delle funzioni amministrative ex art 116 operi nell'ambito della nostra forma di Stato, ovvero nel rispetto del ruolo costituzionale degli altri organi ed enti, il Parlamento e la rappresentanza nazionale in primo luogo.

Per quanto riguarda il primo aspetto, per qualificare il modello costituzionale di regionalismo basta qui richiamare l'articolo 5, che tiene assieme il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali con l'unità ed indivisibilità della Repubblica; l'articolo 2 che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo (su tutto il territorio nazionale) collegandoli agli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale; l'articolo 3 che prescrive non solo l'eguaglianza e il rispetto della dignità sociale di tutti i cittadini ma che impone a tutta la Repubblica – a tutti i cittadini e le istituzioni, centrali e locali – di contribuire a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano libertà ed eguaglianza dei cittadini.

Credo bastino queste indicazioni per poter affermare che il modello di regionalismo italiano è *quello di tipo solidale* e improntato al principio di adeguatezza (l'“adeguatezza” è il termine utilizzato espressamente all'articolo 118). Già ciò solo dovrebbe escludere la possibilità di introdurre un regionalismo di tipo competitivo ovvero determinato dalla esclusiva volontà di appropriazione delle funzioni e di più estesi poteri per alcune Regioni rispetto alle altre senza aver prima assicurato un'eguaglianza sostanziale tra di esse a garanzia della solidarietà territoriale.

Dirò meglio, e con esplicito riferimento al disegno di legge del Ministro Calderoli: il presupposto per poter prospettare i trasferimenti alle Regioni è individuare prima le misure perequative e di

promozione dello sviluppo economico e di coesione necessari per rimuovere gli squilibri, individuando – come impone l’art. 119 - le risorse aggiuntive a favore delle Regioni, dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, con minor reddito e minore capacità fiscale.

Ora l’articolo 9 del ddl Calderoli richiama queste disposizioni, *ma non individua alcuna risorsa aggiuntiva*, anzi afferma, nel precedente articolo 8, il principio dell’invarianza finanziaria. Nonostante un generico rinvio ai fini della promozione dello sviluppo economico, l’articolo 9 ha dunque una natura meramente programmatica e ricognitiva (come è anche rilevato dal dossier predisposto dal servizio del bilancio del Senato). Può dirsi, al massimo, che esso tenda ad una ricognizione delle risorse esistenti e una loro razionalizzazione procedimentale (nelle tre lettere di cui al comma 1 e poi al comma 2).

Ma il punto di fondo al quale invece si sfugge è un altro: senza una redistribuzione delle risorse a favore dei territori con minore capacità fiscale e maggiori difficoltà economico e sociali il trasferimento di ulteriori funzioni amministrative alle altre Regioni si riflette in un’appropriazione di risorse in assenza di solidarietà.

D'altronde, è stata la Commissione dell’Unione Europea a rilevare che: *“senza risorse aggiuntive, potrebbe risultare difficile fornire gli stessi livelli essenziali di servizi in Regioni storicamente a bassa spesa, anche per la mancanza di un meccanismo perequativo. Nel complesso, la riforma prevista dalla nuova legge quadro rischia di mettere a repentaglio la capacità del governo di indirizzare la spesa pubblica”*.

Potrebbe sempre dirsi che nel progetto del Governo il minimo di coesione sociale è ricercato per altra via. Come infatti scrive la relazione al ddl 615 (Calderoli): *“È maturata (...) la decisione di avviare il percorso di attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione attraverso due direttrici”*: da un lato, la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP); dall’altro, la legge quadro – ora in discussione - per l’approvazione delle intese con le Regioni.

E allora vediamo: per quanto riguarda i Lep, essi saranno determinati in base ad una procedura specificata dall’art. 1, commi 791- 805 della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023). In proposito, mi vorrei limitare a chiedere se si pensa che *“determinare”* equivalga a *“garantire”*, come invece espressamente richiede l’articolo 117, 2 comma lettera m).

Voglio in sostanza dire che senza una previsione di spese, delle variazioni di bilancio, specifiche politiche economiche, che siano idonee a garantire i diritti sociali – diritti *che costano* – non si riuscirà ad assicurare neppure il livello minimo (*“essenziale”*) delle prestazioni necessarie per assicurare tali diritti in tutto il territorio nazionale. A me sembra che pensare di poter garantire diritti senza redistribuire risorse e aumentarle laddove non siano attualmente sufficienti finirà per rivelarsi una illusione, se non una mistificazione.

Sull’iter previsto dalla legge di bilancio, ma ribaditi dalla legge quadro in discussione, rilevo come aver voluto accentrare le decisioni nelle mani della cabina di regia imponendo tempi da cardiopalma (entro un anno a pena di un commissariamento imposto dallo stesso Governo a se stesso: vedi il comma 797 della legge di bilancio) appare frutto di un approccio tecnocratico di una questione (la determinazione dei Lep) di natura, oltre che tecnica, anche politica, economica e sociale. Ne è

dimostrazione l'esclusione del Parlamento e la sua sostituzione con una sorta di commissione tecnica di saggi che supporta – in vece del Parlamento - i lavori della cabina di regia.

In proposito mi sia concessa una battuta, detta con il massimo dell'ironia che mi è possibile. A me fa ovviamente piacere che i costituzionalisti “prendano il potere”, mi verrebbe però da chiedere al Ministro degli affari regionali: ma che ci fa con 61 costituzionalisti? Per giungere a determinare i Lep non era meglio circondarsi di esperti e tecnici dei tanti settori coinvolti?

Con riferimento poi alla natura degli atti di determinazione dei Lep e i relativi costi e fabbisogni standard, demandati ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio a conclusione dell'anomalo iter definito dalla legge di bilancio ed ora integrato dal ddl in discussione (Calderoli), non posso non rilevare la violazione della riserva di legge ex art. 117.

Non credo infatti siano sufficienti né le indeterminate indicazioni – di natura puramente procedurali – della legge di bilancio e della legge quadro in via di approvazione, né la previsione del parere non vincolante, che pure può essere acquisito sullo schema di decreto entro il termine perentorio di quarantacinque giorni (ex art. 3, secondo comma).

La via costituzionalmente più corretta sarebbe quello di prevedere una legge delega che definisca i principi e i criteri direttivi per rimettere poi al Governo l'emanazione di uno o più decreti legislativi di attuazione e specificazione di quanto definito dal Parlamento.

Oltre alla ragione del rispetto della riserva di legge, sarebbe peraltro questo il modo per coinvolgere il Parlamento su un tema così rilevante come la sostanziale ridefinizione del nostro stato sociale (le garanzie minime effettive relative ai diritti civili e sociali), così come auspicato, almeno formalmente, dalla stessa relazione di accompagnamento del ddl Calderoli. Il mio invito è pertanto quello di *modificare sul punto in tal senso il ddl in discussione.*

Ma è proprio sulle modalità di coinvolgimento del Parlamento che si pone la questione forse più delicata dal punto di vista del rispetto dei principi costituzionali. La necessità, cui facevo inizialmente riferimento, di realizzare il progetto di trasferimento delle funzioni amministrative ex art 116 nell'ambito della nostra forma di Stato, ovvero nel rispetto del ruolo degli altri organi costituzionali, pertanto del Parlamento in primo luogo.

La legge quadro in discussione permette al Parlamento solo di esprimere un atto d'indirizzo da formulare entro 60 giorni sullo schema d'intesa. Per poi - implicitamente almeno - escludere ogni possibilità di emendare l'intesa definitiva in sede di approvazione della legge ex art. 116 terzo comma. Un meccanismo, insomma, in cui il Parlamento diventa – alla stregua della Conferenza unificata che esprime anch'essa un parere – consulente, senza reali poteri di co-decisione.

È noto, infatti, che gli atti di indirizzo non sono vincolanti per il Governo, ed in effetti saranno il Presidente del consiglio o il ministro degli affari regionali a definire con le Regioni le intese definitive limitandosi a tenere conto, *per come credono*, degli atti di indirizzo parlamentare (“sulla loro base” si scrive).

Una scelta espressione di una volontà di esclusione, non dovuta e criticabile dal punto di vista dei principi che sostengono la nostra forma di Stato.

Anzitutto è da avvertire – contro quanto da qualcuno affermato – che nessuna equiparazione può essere fatta tra l’approvazione per via legislativa delle intese di cui al terzo comma dell’articolo 116 con quelle di cui al terzo comma dell’articolo 8 della costituzione.

Le prime riguardano i rapporti tra Stato e Regioni, cui si compone la Repubblica italiana, le seconde i rapporti con confessioni religiose, che, al pari dei patti con la Chiesa cattolica di cui all’articolo 7, sono espressione di ordinamenti separati e autonomi. Da qui – e solo da qui – discende l’inemendabilità delle leggi di ratifica delle intese con le confessioni religiose. In fondo alla stessa stregua dell’autorizzazione con legge della ratifica dei trattati internazionali ex articolo 80.

Nel caso, invece, del trasferimento delle funzioni e delle materie di cui al 116, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, siamo nel campo della definizione della forma di stato, dei rapporti tra cittadini e istituzioni, venendo coinvolti appieno le garanzie dei diritti e le modalità di esercizio dei poteri. Il coinvolgimento pieno e diretto della rappresentanza nazionale e dell’organo della sovranità dell’intero popolo italiano (e non solo quello dei territori interessati) appare necessario.

È vero che l’articolo 116 è scritto male (d’altronde l’intero titolo V riformato non è un modello di linearità e chiarezza), non specificando nulla in proposito e lasciando dunque all’interprete di definire il ruolo e la natura stessa della legge che a maggioranza assoluta può essere approvata “sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”. Ma è appunto la logica di sistema entro cui si pone tale legge che dovrebbe far comprendere che al Parlamento che rappresenta l’unità nazionale non può essere negato il potere di codecisione in materia. Il che vuol dire garantire al Parlamento la possibilità di emendare-modificare l’intesa raggiunta tra il Governo e la singola Regione in sede di approvazione della legge. Una partita e tre (Parlamento-Governo- Regione) e non a due.

Il che complica l’iter? Non v’è dubbio. Se il Parlamento dovesse cambiare l’intesa, si dovrebbe infatti riaprire il confronto con la Regione interessata.

Ma quando si toccano diritti fondamentali, competenze costituzionali, si ridisegnano i servizi sociali, si trasferiscono funzioni, con connesse regole di riparto delle risorse, le modalità di prelievo del gettito erariale, l’assetto complessivo dei poteri delle istituzioni, quando si cambia il volto della repubblica, escludere il pieno coinvolgimento del Parlamento – dell’intera comunità nazionale - *non appare né possibile, né opportuno.*

Che vi sia una sottovalutazione della riforma e dei suoi effetti irreversibili può dedursi anche da due previsioni contenute nell’articolo 7 del ddl in discussione.

Innanzitutto, si stabilisce la durata decennale delle intese, senza considerare che una volta trasferite le funzioni e le materie non si potrà più tornare indietro se non con il consenso della Regione interessata (con una nuova intesa). Né può essere considerata una clausola di salvaguardia la previsione pur ritenuta possibile che sia l’intesa a stabilire che si possa chiedere la cessazione della sua efficacia. Sempre il consenso della Regione è necessario, e poi tornare indietro dopo dieci anni non sembra francamente realistico.

La seconda previsione che lascia intendere una sottovalutazione degli effetti della riforma, soprattutto gli effetti sulle altre Regioni “non differenziate” è rinvenibile nell’impegno a monitorare il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle Regioni che richiedono le intese. Ma non sarà il caso di monitorare le altre Regioni? Quelle con minore capacità fiscale per abitante e con

servizi sociali meno efficienti. Saranno queste più a rischio di non riuscire a garantire i Lep, le Regioni povere, non invece quelle che, anche grazie all'accresciuta compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel proprio territorio (art. 5), avranno aumentato le proprie entrate.

Infine, un'ultima considerazione. La legge in discussione è ritenuta necessaria al fine di garantire un'uniformità di disciplina in tutti i casi di trasferimento di uno o più funzioni amministrative alle Regioni ex art. 116. Ma in realtà è una disciplina assai instabile, con una forza di legge inferiore rispetto alle singole leggi che adottano le intese. Legge ordinaria l'una, legge rinforzata le seconde. Dunque, che valore pro-futuro possono esercitare? Può escludersi che una prossima intesa segua un altro iter di approvazione? Non direi.