

*Prof. Avv. Maria Agostina Cabiddu
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASU)
Piazza Leonardo Da Vinci, 26 - 20133 Milano*

**UFFICIO DI PRESIDENZA DELLA COMMISSIONE AFFARI
COSTITUZIONALI DEL SENATO**

AUDIZIONE IN RELAZIONE AI DISEGNI DI LEGGE N. 615 E CONNESSI.

AULA 4A COMMISSIONE - GIOVEDÌ 1° GIUGNO 2023, ORE 12

1. Tre premesse

1) sono una sincera autonomista, certificata da un'indicazione geografica tipica (IGT) e, dal punto di vista del protocollo disciplinare, dalla denominazione di origine controllata e garantita (DOCG), essendomi formata a quella Scuola di giuspubblicisti, che - passando per Giorgio Berti e risalendo a Feliciano Benvenuti - più ha contribuito alla costruzione giuridica dell'Italia delle autonomie;

2) la nostra Costituzione, la più bella del mondo dice qualcuno, può e deve adattarsi al mutamento e tuttavia, per non rompere i fragili ma necessari equilibri fra le parti, tutto sta nel vedere il cosa e il come si può modificare, integrare, derogare;

3) non parlerò di conti, questione che è – all'evidenza – all'origine del progetto di cui si discute, come dimostra anche il fatto che sembra trattarsi (ancora) di un collegato alla finanziaria. Sul punto starei a quanto emerso sia in questa sede che al di fuori di essa. Mi riferisco, per es., ai dati presentati da Banca d'Italia, SVIMEZ e Confindustria ma anche alla relazione della Commissione UE del 24 maggio che accompagna le raccomandazioni del Report sull'Italia, dove si legge che le proposte di autonomia differenziata “rischiano di aumentare la complessità del sistema fiscale” e che “senza risorse aggiuntive, potrebbe essere difficile fornire gli stessi livelli essenziali di servizi nelle regioni con una spesa storica bassa”, sicché, “nel complesso, la riforma rischia di mettere a repentaglio la capacità del governo di guidare la spesa pubblica” con un “impatto negativo

sulla qualità della finanza pubblica italiana e sulla disuguaglianze regionali”, tutti dubbi e perplessità che riassumerei in questo modo: poiché neanche nel nostro bel paese abbiamo il campo dei miracoli, delle due l’una: più soldi per qualcuno, vuol dire meno soldi per qualcun altro, a meno che lo Stato non voglia aumentare i debiti e/o diminuire i servizi.

Sono preoccupazioni che condivido e qui mi fermo per concentrarmi, nei pochi minuti a disposizione, sui profili di incostituzionalità della bozza in esame.

2. Questioni pregiudiziali

Partiamo da un’ovvietà: il potere di rivedere, integrare e/o derogare la costituzione si basa sulla costituzione stessa; parimenti è potere costituito anche il potere di legislazione costituzionale, riguardante i casi in cui la stessa Costituzione prevede espressamente che una determinata disciplina sia posta con legge costituzionale (riserva di legge costituzionale). Una categoria importante di leggi costituzionali è costituita dagli statuti delle regioni ad autonomia speciale, posto che, secondo l’art. 116 dette regioni “dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali”.

Ora, si dirà, il ddl di cui si discute non fa riferimento al primo ma al terzo comma dell’art. 116, come si legge nella Relazione che accompagna il ddl. e qui sta il punto.

Senza soffermarmi sulla genesi della disposizione richiamata, dico subito che si tratta di una disposizione di per sé incostituzionale e, se è così, il vizio di origine si estende alla legge che la volesse, come tale, attuare. L’incostituzionalità emerge con tutta evidenza dal contrasto fra primo e terzo comma, se è vero che la ragione della speciale veste giuridica e del relativo procedimento aggravato previsto dal primo, sta proprio nel riconoscimento delle particolari forme e condizioni di autonomia ed è appena il caso di osservare che se il vincolo (materiale e procedimentale) vale per le regioni speciali a maggior ragione deve valere per quelle che tali non sono e dunque, in nessun modo, possono accedere a un regime differenziato solo per il tramite di una legge ordinaria¹, i cui contenuti

¹ In tal senso, sembra, anche U. DE SIERVO, audizione e A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 333.

siano stati negoziati *one to one* senza che neanche il parlamento nazionale possa discuterli.

Del che si ha conferma diretta, quanto alla sostanza, nella (per altri aspetti discussa) sentenza dell'Alta Corte per la Regione Siciliana del 20 settembre 1948, n. 2 (in Foro it., 1949, I, 113) e diverse indirette nella sequenza di riforme che ha in parte preceduto e in parte seguito la revisione del Titolo V. In particolare, è stata necessaria una legge costituzionale (la n. 2 del 2001), con la quale si interveniva su tutti gli statuti speciali, di cui si modificavano diverse disposizioni in linea con le previsioni della legge cost. n. 1 del 1999 relative alle Regioni ad autonomia ordinaria, per riconoscere (anche) alle Regioni ad autonomia speciale il potere di darsi, autonomamente - nel rispetto dell'"armonia con la Costituzione e i principi generali dell'ordinamento della Repubblica" - "leggi statutarie" modellate sui nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria e per riconoscere anche ad esse - al pari delle ordinarie - capacità derogatoria delle disposizioni costituzionali inerenti alla – si badi - **forma di governo regionale** non certo al riparto delle competenze o ad altre disposizioni.

Il che è quanto dire che la garanzia di cui all'art. 138 Cost. non può essere superata, sicché non vi è dubbio che un disegno di legge come questo, che si propone di incidere significativamente sull'ordinario regime delle competenze, sul riparto delle risorse umane e finanziarie e, alla fine sull'eguale godimento dei diritti su tutto il territorio nazionale non può seguire il procedimento legislativo ordinario né tantomeno quello blindato dei collegati alla finanziaria, che lo sottrarrebbe financo all'eventuale giudizio popolare.

Non a quello della Corte, naturalmente, che avrebbe modo, se non si rettificherà il tiro, di intervenire – sulla scorta della storica sentenza n. 303/2003 con la quale, nella nota vicenda della legge cd. "obiettivo", ha fatto rientrare dalla finestra quell'interesse nazionale che la revisione del Titolo V aveva fatto uscire dalla porta –, fino alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, non solo dell'eventuale legge attuativa, ma anche dello stesso 3 c. dell'art. 116.

3. Quale ruolo per il Parlamento?

Il procedimento previsto dall'art. 116 Cost. – legge di iniziativa regionale, formulata in base a un'intesa fra lo Stato (il Governo) e la Regione interessata,

sentiti gli enti locali e approvata a maggioranza assoluta dalle Camere – sembrerebbe poter prescindere dall'esame e dalla discussione da parte del parlamento, nonostante le rassicurazioni di parte della dottrina che danno per scontate interlocuzioni fra Governo e Parlamento ante intesa. Il punto è che nel testo che si discute non vi è alcuna traccia di questi passaggi né, tantomeno, vi è traccia di atti (di indirizzo) parlamentari davvero in grado di conformare i negoziati; a leggere la bozza in esame, il ruolo riservato al Parlamento sembrerebbe quello e solo quello, previo parere (non vincolante) dato dai «competenti organi parlamentari» nel termine di sessanta giorni, di approvare o rigettare l'intesa senza poterla modificare.

Se questa dovesse rimanere la disciplina del procedimento volto all'attribuzione delle forme ulteriori di autonomia, essa sarebbe all'evidenza incostituzionale posto che all'unico organo rappresentativo dell'interesse generale, il Parlamento, non sarebbe consentito discutere e decidere (seriamente) su atti di disposizione delle materie di competenza statale che, come tali, investono pienamente l'interesse generale.

Come accennato, in quanto collegata alla finanziaria, la legge non potrebbe neanche – in prima battuta - essere sottoposta a referendum abrogativo, né potrebbe essere modificata da una legge successiva se non previo accordo con la regione, mancando il quale la legge è destinata a durare per 10 anni, con la possibilità di essere prorogata per altri 10 anni. Insomma, un'intesa sostanzialmente irreversibile, con buona pace della centralità del parlamento.

Per vero, l'attuale bozza non contempla l'ipotesi del fallimento dell'accordo né si pronuncia sulla "natura" dell'intesa. Vale la disciplina dell'art. 7 della Costituzione, che ammette solo modifiche bilaterali, salvo, in mancanza, il procedimento di cui all'art. 138 o si devono considerare anche ipotesi di recesso unilaterale? Si tratta di un passaggio importante e, comunque, la legge attuativa non dovrebbe lasciare spazi a dubbi interpretativi: le regioni devono sapere nel momento in cui stipulano l'intesa se lo Stato può unilateralmente recedere dall'accordo, quale sarà l'organo legittimato ad attivarsi (Parlamento o Governo), in quali termini e a quali condizioni ed è inutile dire che lo stesso vale anche per le regioni nei confronti dello Stato: con gli auguri di buon lavoro anche alla Corte costituzionale.

4. **Forme e condizioni particolari di autonomia**

Ma vi è di più. La Costituzione, come si è visto, nel riconoscere fin dall'origine uno speciale regime ad alcune regioni definisce un campo materiale ("forme e condizioni particolari di autonomia") dal quale quelle stesse regioni non possono fuoriuscire per adottare norme in deroga alla costituzione che non siano attinenti a questa materia ed è evidente allora che anche i relativi statuti, per quanto speciali, devono rispettare i principi costituzionali generali e quelli particolari che attengono al sistema delle autonomie: primo fra tutti il principio di cui all'art. 5 cost. che proclama l'unità e l'indivisibilità della repubblica, in modo talmente netto da potersi pensare ad un limite allo stesso potere di revisione costituzionale².

Ora, è ben vero che il principio autonomistico rappresenta «la svolta rivoluzionaria nella nostra storia costituzionale»³, segnando il passaggio dallo stato di diritto accentrato in Stato sociale delle autonomie, un «modo di essere della Repubblica»⁴ in grado di trasformare alla radice il rapporto fra individuo e potere pubblico.

Tuttavia un conto è accogliere un'idea di autonomia quale forma di stato, articolata su più livelli territoriali di governo, in cui il pluralismo concorre all'unità politica, economica e giuridica del Paese, altro e diverso è assecondare spinte antiunitarie capaci di condurre rapidamente alla dissoluzione dell'unitarietà dello Stato, che i costituenti hanno voluto mettere in sicurezza, traslando addirittura l'iniziale art. 106 tra i Principi fondamentali, al fine appunto di scongiurare trasformazioni in senso indipendentista, federalista o quasi federalista⁵ del sistema.

Né sembra spostare i termini della questione l'evoluzione che ha contrassegnato i criteri utili a distinguere le forme di stato e le forme di governo. Certo è, che infatti, che anche a voler forzare *ultra vires* il significato delle parole

² In tal senso, P. CARETTI – U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*.

³ F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, p. 63, ora in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 2006, I, p. 643

⁴ G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, diretto da G. BRANCA, I, *Principi fondamentali*, Art. 1-12 *Costituzione*, Bologna, 1975, p. 276.

⁵ Così, P. ROSSI in A. C., Plenaria, 14 marzo 1947, in *Atti*, consultabili sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, p. 2105

e dei concetti o a voler considerare le differenze che permangono fra stato federale e stato regionale come riconducibili non alla forma di stato quanto piuttosto alla forma di governo, l'attribuzione di ogni ulteriore forma e/o condizione dell'autonomia non può che passare attraverso il procedimento di cui all'art. 138, fermo comunque il rispetto del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, confine invalicabile di ogni decentramento di poteri e di competenze (*ex multis*, Corte cost., sent. n. 118 del 2015).

Quanto al merito, una cosa è certa e cioè che il trasferimento di nuove competenze (legislative e amministrative) non può prescindere da una previa verifica circa l'attuale assetto del riparto, l'effettivo funzionamento dei relativi criteri e la convenienza, non solo per la Regione richiedente ma per il sistema nel suo complesso, di un'allocazione decentrata delle competenze e delle risorse con cui farvi fronte... sono passati oltre venti anni dalla revisione del Titolo V e abbiamo sufficienti elementi per giudicare come hanno funzionato LEP e LEA, come la salute sia stata normata e gestita anche nelle regioni c.d. "virtuose", come la moltiplicazione dei livelli normativi abbia contribuito ad aumentare l'incertezza, il contenzioso e la distanza dei cittadini e delle imprese dalle istituzioni.

5. La sostanza costituzionale dell'unità nazionale

Il punto è che il principio di unità e indivisibilità della Repubblica risulta, nel disegno costituzionale, strettamente connesso con gli altri principi costituzionali e, in particolare, con quelli stabiliti dagli articoli precedenti, a partire dall'art. 1 che consacra l'assetto democratico della Repubblica, basato sull'appartenenza della sovranità al popolo, dove il popolo è quello italiano (Corte cost., sent. n. 256 del 1989), che si identifica tramite la partecipazione delle autonomie sociali, politiche e territoriali alla vita politica, economica e sociale del paese e la condivisione di quella che è stata definita la «sostanza *costituzionale* dell'unità»⁶, intesa come «unità nel nome di valori omnicondivisi»⁷.

⁶ M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le regioni*, 1994, pp. 1315 ss

⁷ M. LUCIANI, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in C. FRANCESCHINI, S. GUERRIERI, G. MONINA (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Atti del convegno di studi, Roma 19-21 ottobre 1995, Roma, 1997, p. 85.

Questa sostanza (costituzionale) dell'unità nazionale non può prescindere dai compiti che i successivi articoli 2, 3, 4 della Costituzione assegnano alla Repubblica: la garanzia dei diritti inviolabili e l'assolvimento dei doveri inderogabili di solidarietà, la rimozione degli ostacoli all'eguaglianza sostanziale di tutti i cittadini, il diritto al lavoro.

Sotto questo profilo, se si guarda all'elenco delle materie che potrebbero essere attribuite alle regioni - la sanità; la scuola; l'università e la ricerca; i beni culturali, l'ambiente e gli ecosistemi; l'organizzazione della giustizia di pace; le politiche attive del lavoro; i trasporti; porti e aeroporti; protezione civile; il governo del territorio; il trattamento dei rifiuti; la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia; il sostegno alle attività produttive; la riorganizzazione degli enti locali, etc. - è facile comprendere come il passaggio alle regioni, per la maggior parte di esse, finirebbe per tradursi in un inevitabile aggravamento del divario sociale e territoriale, con una lesione diretta dei principi di eguaglianza, solidarietà, democrazia sostanziale.

Sul punto la letteratura scientifica e la reportistica di agenzie indipendenti e associazioni di categoria (Banca d'Italia, sindacati, Confindustria, etc.) è copiosa e ad essa rinvio, non senza aver prima richiamato la giurisprudenza della Corte costituzionale sulla gestione della pandemia, per le opportune considerazioni svolte (e da svolgere) in materia di trattamenti sanitari, obbligo vaccinale, protezione civile, scuola, etc.

6. Un'autonomia superspeciale

Come da più parti osservato, l'art. 116, c. 3 non dà alcuna indicazione circa le ragioni che debbano supportare la richiesta di nuove competenze e/o il quantum di autonomia possibile e, anzi, la formula è tale da non escludere che ogni singola regione possa richiedere la maggiore autonomia per tutte le materie elencate (e neanche la bozza di legge attuativa in discussione prevede limiti - materiali, procedurali, temporali - né cautele) tant'è che, nonostante alcune astratte opinioni dottrinali prefiguranti l'inammissibilità di richieste per più materie, tutte le Regioni finora attivate si sono dimostrate, più che una fame di autonomia, una vera e propria bulimia. Come opporsi, d'altra parte, alla decisione, giuridicamente impregiudicata e dunque tutta politica, di darsi da sé

le regole del proprio agire, anche a costo di svuotare di contenuto la competenza concorrente di cui all'art. 117, 3 c., che verrebbe così tacitamente abrogato, con un'ulteriore violazione dell'art. 138 Cost.?

Da qui un'altra conseguenza della differenziazione senza limiti né ragioni, ovvero quello di un'inarrestabile frammentazione della disciplina normativa, con le ovvie conseguenze in termini di inflazione normativa e di incertezza del diritto (si pensi a materie come il governo del territorio), maggiori costi per le imprese e i cittadini (si pensi alla disciplina di porti, aeroporti, autostrade, etc), inefficacia delle politiche pubbliche (si pensi alle materie che coinvolgono necessariamente lo Stato nazionale, quando non addirittura gli organismi sovranazionali: dall'energia all'ambiente e, più in generale, a tutte quelle che essendo toccate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e dalle priorità con lo stesso variamente dichiarate – transizione verde, trasformazione digitale, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani – esigerebbero, al contrario, la capacità di formulare e implementare politiche nazionali forti e dunque non compatibili con il rischio di ulteriore disgregazione.

Le crisi (pandemica, energetica, climatica) dimostrano in modo inequivocabile – basti pensare alla vicenda del *price cap* sul prezzo del gas - che avremmo bisogno, semmai, di più Europa non di più particolarismi.

Peraltro, poiché tra le materie oggetto di possibile trasferimento non poche sono quelle presidiate da Autorità nazionali di regolazione e vigilanza, anche qui sarebbe necessario chiarire: queste saranno mantenute come tali e se sì in base a quale ordine di competenze o si pensa anche per esse a una redistribuzione su base regionale: 21 ARERA, 21 Autorità dei trasporti, 21 Garanti delle telecomunicazioni, etc.?... tutto in nome della semplificazione, naturalmente.

7. **Un dPCM extra ordinem**

Altro passaggio importante è quello relativo alla necessità di determinare i LEP (livelli essenziali delle prestazioni), prima di attribuire alle regioni (le risorse necessarie per sostenere) le loro nuove competenze. Al di là delle ovvie difficoltà per molte delle regioni interessate di assicurare l'effettiva erogazione delle prestazioni, che la prima parte della Costituzione vorrebbe non essenziali o

minime ma uguali per tutti i cittadini, a prescindere dal luogo di nascita o di residenza, il punto è che, mentre l'art. 117 della Costituzione attribuisce la determinazione dei Lep, per tutti i diritti sociali e civili, «alla competenza legislativa dello Stato», qui si prevede una procedura accelerata che si conclude con un DPCM: una palese violazione del disposto costituzionale che attenta alla garanzia dei diritti, che devono essere definiti dall'organo rappresentativo della volontà popolare e presidiati dal giudice delle leggi e segna un'ulteriore torsione della forma di governo non più centrata sul parlamento ma sull'esecutivo e il suo capo.

8. I cordoni della borsa

Quanto alle risorse con cui far fronte ai nuovi compiti, ovvero residui fiscali e trasferimenti in base alla spesa storica, valga il riferimento alla sentenza n. 275/2016 della Corte costituzionale, la quale sancisce, che deve essere «la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Il che è quanto dire, innanzitutto, che lo Stato, con il suo bilancio, è chiamato a soddisfare i diritti inviolabili dei cittadini qualunque sia il territorio in cui essi vivono e lavorano.

Peraltro, il riferimento alla spesa, come criterio di ripartizione delle risorse denuncia e conferma le profonde differenze già esistenti - si va da una spesa pro capite di 19 mila euro in Lombardia ai 13.700 in Campania – rendendo evidente l'effetto “Robin Hood alla rovescia”⁸ del criterio prospettato, che, lungi dal promuovere la coesione sociale e territoriale, finirebbe per aggravare le differenze.

Con il che si ignora il fatto che i diritti sono, non il frutto di concessioni graziose di chi più ha nei confronti di coloro che versano in differenti condizioni economiche e sociali, ma il necessario corredo della cittadinanza e, ancora, che non sono le regioni ma i cittadini a pagare le tasse in ragione della loro capacità contributiva e non del luogo di residenza, sicché una norma così concepita finisce per violare per ciò solo gli artt. 2 e 53 Cost., a tenore dei quali la solidarietà economica e tributaria opera a livello nazionale, non regionale.

⁸ Così, A. PATRONI GRIFFI, *op. cit.*, p. 324.

A 75 anni dall'entrata in vigore della Costituzione molti suoi principi sono rimasti ad oggi ancora in tutto o in parte inattuati. A questi si dovrebbe guardare per mantenere finalmente le promesse costituzionali.

Quanto alle regole palesemente illegittime, introdotte da un revisore costituzionale più attento alla congiuntura politica che al rispetto della Costituzione, meglio sarebbe – prima possibile – abrogarle: questa sì sarebbe un'utile e bella revisione.