

Roberta Calvano

(Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale, Università Unitelma Sapienza)

Schema per Audizione sul DDL 615

Ringraziando per l'onore di questo invito, data la pluralità e complessità dei temi coinvolti dal DDL 615 e il tempo limitato a disposizione, svolgerò solo una breve premessa su problemi che definirei di sistematica delle fonti, per poi passare ad alcune osservazioni puntuali su singoli articoli.

1. Nel corso delle audizioni precedenti sul DDL 615 si è più volte fatto riferimento all'infelice formulazione del Titolo V, un problema che riguarda anche l'art. 116 comma 3. Il processo di attuazione che ne è derivato sembra accentuare le criticità di questa disposizione: non solo le iniziative di numerose Regioni e la richiesta di pressoché tutte le ventitré materie che essa contempla, ma alcuni problemi del DDL 615 inducono ad una riflessione preoccupata. Per l'effetto combinato di questi due elementi rischia infatti di prodursi uno scardinamento complessivo dell'art. 117 Cost., ed in definitiva la decostituzionalizzazione formale¹ dell'assetto delle competenze Stato-Regioni non solo dal punto di vista legislativo.

Ciò che fu rilevato a suo tempo da alcuni componenti (tra cui la sottoscritta), nel corso dei lavori della Commissione di studio sul Regionalismo nominata nel 2019 dall'allora Ministro Boccia, va oggi allo stesso modo ribadito all'attuale Ministro per gli Affari Regionali. Lo strumento della legge ordinaria appare del tutto inadeguato per l'attuazione di questa norma costituzionale. Esso pone innanzitutto il problema degli autovincoli legislativi: può il legislatore ordinario vincolare se stesso? Cosa impedirà di volta in volta di derogare alla legge quadro, creando disparità di trattamento tra Regioni, nonché incertezza circa il modello che si intende costruire?² Da questo punto di vista oltre a indicare la preferibilità dello strumento della legge costituzionale, si potrebbe porre il tema dell'introduzione dello strumento della legge organica o rinforzata, una proposta più volte avanzata in passato. Lo strumento è contemplato nell'art. 81 Cost., è previsto nell'art. 116 comma 3 per le leggi di differenziazione. Si potrebbe immaginare giacché ci si accinge a mettere mano alla revisione costituzionale, di prevederne l'introduzione per l'attuazione di questa e/o altre norme costituzionali³.

¹ 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).

² Il Dossier del Senato, nelle schede di lettura a p. 19-20, già prevede questa ipotesi come contemplata. Per quanto concerne gli auto-vincoli basti segnalare la totale inidoneità della legge (ordinaria) 400 del 1988 ad irregimentare la prassi abusiva in tema di decretazione d'urgenza.

³ Ho svolto qualche riflessione sul punto nel mio *Appunti sulle fonti del diritto del periodo 2020-2023, tra crisi, emergenze e squilibri della forma di governo* Costituzionalismo.it, 1/2023, p. 62 ss.

Si prosegue invece su un piano inclinato, le regole sull'assetto delle competenze legislative (e amministrative) verranno de-costituzionalizzate per le regioni che accederanno alla differenziazione, così come sappiamo che al di fuori del dettato costituzionale si colloca il sistema delle conferenze. Un'anomalia tutta italiana che vedrebbe passare al di fuori della Costituzione larga parte dell'assetto del rapporto centro periferia.

Le leggi di differenziazione avranno una forza passiva rinforzata e potranno sopravvivere alla legge quadro, o legge madre, in caso dovesse essere abrogata o dichiarata incostituzionale. In quel caso, le leggi "figlie" di differenziazione che avranno una valenza così importante si troveranno "destabilizzate"...Come modificarle dopo i dieci anni di vigenza previsti dal DDL? In questa ipotesi, quale procedura seguiranno le regioni che arriveranno dopo le prime sulla via della differenziazione? Un *iter* diverso? Per non parlare dell'ipotesi peggiore, - e più probabile, se guardiamo all'esperienza di altri casi di autovincoli legislativi, come ad es. quello più noto relativo alla legge n. 400 del 1988 - che sarebbe quella della deroga delle disposizioni della legge quadro da parte delle stesse leggi di differenziazione.

2. Venendo all'articolato, numerose disposizioni sembrano meritare rilievi.

- In base all'art. 2, comma 8, del DDL 615 è prevista la sola deliberazione finale delle leggi di differenziazione da parte delle Camere, una scelta questa su cui il dibattito negli ultimi anni è stato ampio, per cui per motivi di tempo non mi ci soffermerò. Mi limito a dire che con tale scelta si spogliano le Camere della sostanza del potere legislativo, in violazione degli artt. 70 - 72 Cost. Questo vizio potrà essere fatto valere sia nei confronti della legge quadro, che delle leggi di differenziazione così approvate.

- L'art. 3 relativo alla "*Determinazione dei LEP*" pone il problema del rispetto della riserva relativa di legge prevista nell'art. 117, comma 2, lett. m Cost.⁴ Come è noto, si sono avuti in passato decreti ministeriali e DPCM sui LEP, ma va rilevato come sia mutata e diversa la valenza dei LEP nel quadro che esaminiamo. Lo strumento dei LEP, della cui cattiva "riuscita" negli ultimi vent'anni si è avuta ampia prova, appare chiamato a svolgere una funzione diversa e cruciale nel regionalismo differenziato, divenendo pressoché unico strumento di equilibrio del rapporto centro periferia (andando un po' a sostituire la clausola dell'interesse nazionale). È per questo che nel quadro del regionalismo differenziato la determinazione dei LEP tramite strumenti normativi adeguati e rispettosi del dettato costituzionale pare irrinunciabile.

Va inoltre ricordato come l'impugnazione dei DPCM davanti ai Tar sia possibile, per cui la scelta di affidare i LEP ad uno strumento improprio, eludendo il possibile sindacato della Corte costituzionale, renderebbe per di più instabile la garanzia dell'uguaglianza nei diritti.

⁴ Tra tutti, v. M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Pol. dir.*, n. 3/2002, p. 353

- L'art. 5, comma 2, del DDL 615 prevede il finanziamento delle funzioni che verranno affidate alle Regioni "differenziande" attraverso la compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale. Poiché il DDL non detta criteri circa l'indicazione del *quantum* di compartecipazione ai tributi erariali garantito alle regioni differenziate, essa resta affidata (o rimandata) alle singole leggi di differenziazione. Questo resta a mio avviso il più grave tra i vizi di legittimità del DDL che rende la norma suscettibile di impugnativa in relazione agli artt. 81, 117,2 lett. m e 119 Cost.. Se il bilancio dello Stato è uno, non predeterminare il *quantum* di finanziamento tramite tributi erariali significa mettere a rischio l'equilibrio del bilancio dello Stato nonché la garanzia dei LEP nelle altre Regioni non differenziate. Non solo. Chi arriverà primo nella corsa alla differenziazione si garantirà l'accesso alle risorse che saranno sottratte alla fiscalità generale (nonostante si tratti di tributi elevati con legge dello Stato). Nella prospettiva della riforma fiscale richiesta anche nel PNRR si crea un meccanismo che rischia fortemente di vanificarla e di mettere a rischio l'equilibrio di bilancio nonché l'uguale garanzia dei diritti su tutto il territorio nazionale.

- L'art. 5 comma 1 disciplina la Commissione paritetica che determina "le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Con tale organismo, sulla falsariga del meccanismo previsto per le regioni a statuto speciale, si scinde la posizione della Regione differenziata dalle altre. In una prospettiva che vedrebbe questi strumenti applicati ad un numero elevato di Regioni, questa modalità appare però contrastante col principio di unità nazionale, in quanto sembra che l'attribuzione di risorse possa rilevare come un problema bilaterale e non influenzare l'effettività delle funzioni di altre Regioni. Prescindendo dalla irragionevolezza della previsione per cui ciascuna regione - in ordine di arrivo - potrebbe ottenere quote di compartecipazione al gettito via via diverse, e magari non necessariamente correlate alle funzioni trasferite (va rimarcato che non viene predisposto alcun binario/criterio sul punto), il problema deriva da una impronta unicamente "negoziale", coinvolgente solo Regione e Governo. Portando tale prospettiva alle sue logiche conseguenze, ad essere coinvolti in questi organismi dovrebbero essere non solo Governo e Regione "differenzianda", ma ogni altra regione che vi abbia interesse a tutela delle proprie prerogative. Si potrebbe immaginare invece di attribuire il compito alla Conferenza Stato-Regioni, evitando il rischio di un contenzioso su ogni legge di differenziazione per il rispetto quantomeno dell'art. 81 Cost. (nonché 3, 97, 117,2 lett. m, 119 etc.). Naturalmente, una volta fissata la quota di compartecipazione al gettito maturato sul territorio regionale, tutto l'extra-gettito che si dovesse venire a produrre negli anni (se questo crescesse più rapidamente della spesa) resterebbe alla Regione, anche se sovrabbondante rispetto al finanziamento delle funzioni trasferite, e a prescindere degli interventi infrastrutturali che si rendessero necessari sul resto del territorio nazionale, così come dal raggiungimento dei LEP nelle Regioni meno ricche. Una prospettiva questa che appare

abbastanza lontana da quella disegnata nell'art. 5 Cost., che prevede una convivenza armoniosa tra principio di unità nazionale e promozione delle autonomie territoriali (ma anche degli artt. 2 e 3 Cost.).

- L'art. 7, comma 4 Cost., che prevede che il "Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, il Ministero dell'economia e delle finanze o la Regione possono, anche congiuntamente, disporre verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché il monitoraggio delle stesse" sembra derivare da un'analoga impostazione. Pur nella prospettiva di una valorizzazione delle autonomie regionali, il monitoraggio su livelli essenziali dovrebbe coinvolgere anche le altre Regioni, come sembra emergere bene alla luce di quanto già indicato.

- In base all'art. 7, comma 3, si prevede poi che ciascuna intesa individui i casi in cui le disposizioni statali vigenti nelle materie (di cui all'articolo 116 comma 3) oggetto di intesa, approvata con legge, continuano ad applicarsi nei relativi territori della Regione fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali disciplinanti gli ambiti oggetto dell'intesa. Nonostante l'analisi tecnico normativa allegata al DDL rilevi come da esso non possano scaturire effetti abrogativi impliciti, tramite la "clausola di salvezza" della legislazione statale che introduce, esso sembra voler istituire un sistema in cui tali effetti sarebbero poi la norma. Un'abrogazione tacita e innominata di centinaia o forse migliaia di leggi dello Stato - salvo quelle espressamente indicate come vigenti temporaneamente - che ricorda quella a suo tempo attuata col "Taglia-leggi". Lo strumento pone un problema per il rispetto del principio di legalità e certezza del diritto, oltre alla scarsa funzionalità del meccanismo. Si pensi al caos che potrebbe determinarsi nel caso delle norme generali sull'istruzione (una delle materie su cui maggiori appaiono le criticità in relazione ad una possibile differenziazione, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale⁵), posto che la legislazione scolastica vede uno stratificarsi di un profluvio di atti normativi su varie tematiche di epoche diverse. Sarebbe probabilmente meglio invertire "l'onere della prova": prevedere cioè che l'intesa debba indicare quali leggi debbano intendersi abrogate immediatamente, posto che le altre diverrebbero cedevoli solo a valle dell'esercizio da parte della Regione (e nei limiti) delle competenze legislative differenziate.

- L'art. 7 disciplina la durata delle intese e i problemi di successione delle leggi nel tempo. Nel sistema a regime la legislazione ordinaria dovrebbe innanzitutto, di volta in volta, indicare quali sue parti si applicano a quali Regioni, un problema di non secondario momento in un ordinamento dal tessuto normativo già complicato come quello italiano, dove la certezza del diritto pare ormai una chimera. In base al comma 6⁶ dell'art. 7 non è chiaro poi cosa si intenda

⁵ Per riferimenti v. R. Calvano, *La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. L'istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, in *Questionegiustizia.it*, 4/2019, p. 71.

⁶ Le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative *nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese*.

con il necessario rispetto da parte della legislazione statale, oltre che delle competenze legislative e amministrative attribuite nelle leggi di differenziazione, anche delle “*ulteriori disposizioni contenute nelle intese*”. Un’ambiguità abbastanza rilevante con cui sembra volersi capovolgere il prisma del rapporto tra unità ed autonomie di cui all’art. 5 Cost.

- L’art. 10, nel far salve le procedure già avviate (tra cui le consultazioni svolte in tre regioni nel 2017) sembra non tener conto del principio democratico e di rappresentanza politica, posto che oltre che le elezioni politiche a livello nazionale, in tutte e tre le regioni in cui era stata avviata la procedura, si sono già svolte tornate di elezioni dei rispettivi Consigli regionali. Le consultazioni svolte e le bozze di intesa siglate da precedenti Presidenti del Consiglio cessati, addirittura in “era pre-covid”, non potrebbero che essere considerate atti endoprocedimentali privi di una rilevanza esterna, da considerare decaduti, così come avviene per i ddl a fine legislatura.

Dopo un lasso di tempo così lungo, ed alla luce di principi fundamentalissimi come quelli richiamati, il comprensibile intento di dar seguito alla volontà espressa dal corpo elettorale, alla luce dell’aggravio tutto sommato relativo che potrebbe essere rappresentato dallo svolgimento di consultazioni presso i rispettivi Consigli delle autonomie locali, non pare fondare adeguatamente la deroga all’art. 116 comma 3 che sarebbe rappresentata dalla prevista ultrattività di atti prodromici svolti in precedenti consiliature e, per quanto riguarda la fase di “pre-intesa”, nella scorsa legislatura. Far salvi tali atti preparatori, che non hanno avuto uno sbocco procedimentale definitivo, apparirebbe tutto sommato un inutile strappo rispetto ad un *iter* che per la sua rilevanza merita di essere svolto nel rispetto di tutte le garanzie procedurali ed in piena trasparenza.

Conclusivamente, alla luce delle criticità rilevate nel DDL 615, va precisato che se l’istanza autonomistica, da lungo tempo forte e diffusa in numerose grandi regioni del nostro Paese merita chiaramente di trovare un innesto nell’ordinamento, l’attuazione dell’art. 116 comma 3 - cui il legislatore intende procedere - è opportuno segua procedure ordinate e rispettose dei principi costituzionali, dal punto di vista finanziario, normativo ed istituzionale. Tale innesto potrà quindi prodursi innanzitutto rimanendo nel quadro del Titolo V, e non prescindendo dall’attuazione dell’architettura del federalismo fiscale in esso disegnata.