

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

Concentro le mie osservazioni solo su alcune questioni tra quelle che ritengo meritevoli di riflessione, assumendo che il punto della riforma non consiste nella necessità - pur politicamente rilevante - di dare seguito alle richieste provenienti da alcune Regioni, quanto di solidamente collocare l’attuazione del terzo comma dell’art. 116 della Costituzione e le sue applicazioni nel quadro di un organico impianto rappresentato dagli artt. 5, 116, appunto, 118, 119 della Costituzione e saldamente ancorato ai principi di uguaglianza, solidarietà, sussidiarietà e coesione sociale.

Il passaggio dell’oggi è dunque, a confronto con precedenti tentativi pure esperiti con iniziative di alcune Regioni e preliminari d’intesa con precedenti governi, caratterizzato da uno sforzo attuativo di particolare complessità.

In questo senso, esso mi pare apprezzabile.

La prima osservazione 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 ad alcune specifiche materie, a quella esclusiva dello Stato, ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione e delle relative leggi di attuazione;
- 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, interpretazione adottata successivamente nel testo del ddl di cui ci occupiamo.

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 A.S. 615, all'art 2, disciplina il procedimento secondo un modello squisitamente pattizio, che suggerisce un ruolo del Parlamento analogo a quello svolto, a norma dell'art. 80 Cost., nel caso di ratifica di accordi internazionali, ovvero, a norma dell'art. 8 Cost., nel caso di intese tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica. In quei casi, come è noto, la attività emendativa del Parlamento è assolutamente limitata.

L'art. 2 citato prevede l'intervento del Parlamento in due fasi: dopo il parere della Conferenza unificata sullo schema di intesa preliminare, questo è trasmesso alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari che si esprimono con atto di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti, entro sessanta giorni dalla trasmissione (termine perentorio), udito il Presidente della Giunta Regionale interessata.

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, nonché il contrasto alle disuguaglianze, in particolare territoriali, in tema di diritti civili e sociali 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".

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 del disegno di legge Calderoli 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.

Il Parlamento nazionale, dunque, potrebbe essere spogliato della propria potestà legislativa su alcune "materie o ambiti di materie relativi a diritti civili e sociali" senza il potere di interferire, e tale decisione resterebbe affidata al voto della maggioranza politica *pro tempor*.

Invito a riflettere sul fatto che l'art 116 Cost. u.c. prevede che la legge sia approvata a maggioranza assoluta dei componenti "sulla base di 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 Stato 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 dubitare della compatibilità di tale previsione con l'impianto costituzionale.

Anna Finocchiaro