

MASSIMO LUCIANI
(PROFESSORE EMERITO DI ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA – UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA – LA SAPIENZA
ACCADEMICO DEI LINCEI)

Appunti

Per l'audizione innanzi la 1^a Commissione – Affari costituzionali – del Senato della
Repubblica – 22 febbraio 2023

Premessa.- La Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica è chiamata a esaminare tre disegni di legge: nn. 62, 273 e 615. Nel brevissimo tempo a disposizione degli auditi un'analisi sistematica e dettagliata del tema dell'autonomia differenziata è impossibile. Si proporranno, pertanto, alcune considerazioni generali, ovviamente solo in termini di coerenza costituzionale e non già di opportunità politica, prendendo le mosse da preliminari riflessioni sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., per poi passare al (sintetico) commento ai tre disegni di legge sopra citati.

1.- Il (non) modello costituzionale di regionalismo.

Occorre anzitutto constatare il difetto, nella nostra Costituzione, di una chiara scelta fra i tre grandi modelli di regionalismo storicamente affermatasi.

Per la verità, inizialmente, i Costituenti, conformemente alla cultura del tempo (che vedeva nelle Regioni soprattutto un limite al potere dello Stato), parvero orientarsi verso il c.d. *regionalismo garantista*, cioè verso un modello di netta separazione delle sfere di competenza dello Stato e delle Regioni.

Già in astratto questa scelta sembrava problematica a causa dell'inevitabile fluidità dei confini competenziali, tra i quali operavano alcune inevitabili intersezioni (evidenti, invero, nelle materie di potestà legislativa concorrente), ma più ancora lo parve in concreto, quando le Regioni entrarono finalmente in funzione. Si mostrarono, infatti, forti esigenze di un governo coordinato dei rapporti sociali e queste esigenze (presto interpretate dalla giurisprudenza costituzionale) spinsero l'ordinamento a riconoscersi nel diverso modello del *regionalismo cooperativo* – che invero ha dato buona prova di sé in altre esperienze costituzionali (a partire da quella tedesca) –, che appariva più coerente con le finalità di un moderno Stato sociale e con il bisogno di pacificare il più possibile i conflitti

fra territori.

Nessuna attenzione ha invece avuto, sinora, il modello del *regionalismo competitivo* e questo non è stato certo casuale, perché quel modello presuppone una significativa omogeneità fra competitori, altrimenti la competizione non ha senso. Un'omogeneità che la nostra realtà sociale e territoriale, come è noto, non conosce. In realtà, quel modello è, più in generale, difficilmente compatibile con l'impianto complessivo della Costituzione, nel quale, pur nell'in-decisione relativa al modello di regionalismo, il posto di spicco occupato dal principio solidaristico sbarra la strada agli eccessi della competizione: il dislivello di capacità fiscale, infrastrutturazione, tradizione di amministrazione locale, etc., rende l'ipotesi di una reale e fruttuosa competizione fra territori davvero implausibile.

Questo, ovviamente, non significa affatto che elementi di competizione non possano essere introdotti nel sistema, ma esclude che possano esserlo giungendo a sovvertire l'ordine costituzionale dei principi, che impone il contemperamento fra autonomia e unità nazionale e il mantenimento dei legami solidaristici non solo fra individui, ma fra livelli di governo.

2.- Il regionalismo differenziato.

È su questo sfondo che si pone ora la questione del regionalismo differenziato, divenuta di interesse giuridico-costituzionale dopo l'entrata in vigore del nuovo art. 116, comma 3, Cost., a seguito della l. cost. n. 3 del 2001. Di questa scelta non è chiaro il segno. Non è chiaro – cioè – se il modello che si ha in mente sia divenuto anche quello del regionalismo competitivo o sia rimasto solo quello del regionalismo cooperativo e – in questo secondo caso – se e in che misura vi sia compatibilità fra autonomia differenziata e regionalismo cooperativo.

Quel che è certo è che l'art. 116, comma 3, Cost., va letto in sistematica armonia con le altre previsioni costituzionali, il che vuol dire che l'attuazione dell'autonomia differenziata non può contraddire il principio solidaristico e dunque compromettere il mantenimento dei legami solidaristici non solo fra individui, ma fra livelli di governo. Non a caso, tutti i d.d.l. in esame innanzi la Commissione prevedono il rispetto dei principi connessi all'esigenza di solidarietà.

Resta però, a prescindere dalla modellistica, un interrogativo di fondo, che i disattenti revisori costituzionali del 2001 non si posero, cioè se sia davvero utile prevedere una

differenziazione alla quale possono in concreto aspirare solo alcuni degli attori istituzionali, difettando gli altri dei mezzi economici e istituzionali per rivendicarne anche una minimale.

Se così non fosse, del resto, è probabile che si verificherebbe anche in Italia quanto è accaduto in Spagna, dove la possibilità di ottenere autonomie differenziate ha determinato una sorta di emulazione “verso l’alto”, con la conseguenza che, una volta che una Comunità ha ottenuto forme particolari di autonomia, anche molte delle altre, fosse pure per banali ragioni di prestigio politico, si sono attivate per conseguirne di analoghe.

Altra ragione di perplessità sta nell’identificazione dell’ordine delle priorità. Quel che davvero sembra mancare al nostro regionalismo, più dell’introduzione di geometrie variabili (che pure non sono aprioristicamente da escludere), pare essere l’identificazione di soddisfacenti strumenti di coordinamento tra centro e periferia (la cui essenzialità è stata ampiamente dimostrata dalla pandemia). Nel nuovo Titolo V l’esigenza di coordinamento si avverte un po’ ovunque (v., in particolare, gli artt. 118, comma 3, e 119), ma non vi sono meccanismi capaci di garantire ch’essa sia soddisfatta adeguatamente e con un buon rendimento democratico. Il ripensamento del sistema delle Conferenze, che era stato avviato già un paio di Legislature addietro, sarebbe probabilmente prioritario, ma non sembra ricevere l’attenzione che meriterebbe.

Infine, restano tutte le perplessità, già più volte segnalate in dottrina, sulla logicità dello stesso art. 116, comma 3, Cost., laddove comprende fra le materie trasferibili anche le “*norme generali sull’istruzione*”, il che – trattandosi di norma appunto “general” – appare essere un vero controsenso.

3.- I tre disegni di legge in discussione.

Fermi questi interrogativi di fondo, vediamo ora più da vicino – ma sempre in sintesi estrema – i d.d.l. in discussione innanzi la Commissione.

i) Comune a tutti i d.d.l. è la valorizzazione del ruolo del Parlamento, chiamato a seguire sin dall’inizio l’*iter* del riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia. Si tratta di una scelta da salutare con sicuro favore. Non viene chiarito, tuttavia, l’ambito dei poteri spettanti al Parlamento una volta che l’intesa è stata sottoscritta. Il d.d.l. n. 615, in particolare, si limita a prevedere che “*Il disegno di legge di cui al comma 6, cui è allegata l’intesa, è immediatamente tra smesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi*

dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" (art. 2, comma 8). Non si comprende, dunque, se le Camere conservino o meno il potere di emendamento.

ii) Sempre sul piano del procedimento, opportuna è anche la scelta di subordinare il passaggio delle funzioni alla definizione dei LEP e dei costi e fabbisogni *standard*, anche in coerenza con l'art. 1, commi da 791 a 801, della l. 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023).

Da questo punto di vista, tuttavia, non risulta chiaro il contenuto dell'art. 5, comma 3, del d.d.l. n. 62, che parrebbe – invece – consentire che si prescindano dalla definizione dei fabbisogni *standard*.

iii) Vero *punctum crucis* è quello delle risorse, perché la differenziazione risulta certamente negativa se le risorse sono mal ripartite, ma risulta o può risultare positiva se le risorse sono distribuite con razionalità. La questione è sempre quella del c.d. "federalismo fiscale", nel quale, in attuazione dell'art. 119 Cost., dovrebbe realizzarsi al massimo il legame tra potere di spesa e responsabilità per la copertura dei relativi costi (mi permetto di segnalare, a questo proposito, che con l'occasione si dovrebbe anche risolvere l'annoso problema che le "sanzioni" previste per il mancato rispetto degli equilibri di finanza pubblica colpiscono le popolazioni – incolpevoli, o al più imputabili di *culpa in eligendo* dei loro rappresentanti politici – e non i soli amministratori).

In questa prospettiva si devono segnalare alcune perplessità, alcune delle quali già manifestate in dottrina.

Anzitutto sulla possibile inefficienza del meccanismo di finanziamento: se il trasferimento delle funzioni è accompagnato dal trasferimento delle risorse corrispondenti ai costi (*standard*) sostenuti dallo Stato, le Regioni beneficiarie potrebbero non essere stimolate a rendere la spesa più efficiente, né vi sarà corrispondenza fra potere di spesa (regionale) e dovere di finanziamento (statale). Il sistema del monitoraggio degli andamenti, in questa prospettiva, potrebbe non essere sufficiente.

In secondo luogo, si tratta di capire come sia possibile che – come promette la Relazione di accompagnamento al d.d.l. n. 615 – tutte le Regioni "aumentino la velocità". Se già oggi è prevista la perequazione, infatti, non si comprende bene come, una volta attuato l'art. 116 Cost., la situazione dovrebbe migliorare per le Regioni non differenziate. Anzi, la rigidità (che ho appena segnalato) del finanziamento garantito alle differenziate farebbe temere il contrario.

Questo punto, dunque, dovrebbe essere urgentemente chiarito, eventualmente proponendo attente simulazioni, allo scopo di meglio sorreggere il proposito riformatore.

Infine, potrebbe essere opportuno chiarire meglio il rapporto con le Regioni a statuto speciale e stabilire come – una volta attuata l'autonomia differenziata – debbano costruirsi i prossimi accordi bilaterali di finanza pubblica, alla luce delle novità implicate dal processo concernente le Regioni differenziate.

iv) Un punto comune a tutti i d.d.l. è quello del mantenimento in vigore delle norme statali vigenti sino all'entrata in vigore delle disposizioni regionali “disciplinanti gli ambiti oggetto dell'intesa” (così l'art. 7, comma 3, del d.d.l. n. 615; analogamente l'art. 1, comma 1, lett. f), del d. l. n. 62 e l'art. 1, comma 1, lett. g), del d.l. n. 273). Se ne desume che si dia così per scontato il parallelismo fra trasferimento delle funzioni amministrative e trasferimento delle funzioni legislative, il che – invece – scontato non è, tanto più che la Relazione di accompagnamento al d.d.l. n. 615, in apertura, precisa che quello del quale si sta parlando è un decentramento *amministrativo*. Il punto è ovviamente delicato e meriterebbe un approfondimento.

v) In ogni caso, non convince l'ipotesi di elencare le leggi statali in un apposito allegato all'intesa (come invece prevede l'art. 1, comma 1, lett. f), del d.d.l. n. 62), per la nota difficoltà di operare ricognizioni astratte della normativa vigente in una determinata materia.

vi) La previsione della precaria permanenza in vigore delle norme statali fino all'entrata in vigore di quelle regionali non è accompagnata dalla necessaria precisazione di quel che dovrebbe accadere quando – viceversa – l'intesa dovesse cessare per decorso del tempo (e non essere rinnovata) o fosse approvata la legge che ne determina la cessazione (l'art. 7, comma 1, del d.d.l. n. 615 tace sul punto).

4.- Note conclusive.

L'art. 116, comma 3, è disposizione costituzionale. Pronunciarsi a favore o contro la sua attuazione, pertanto, lo si può solo sulla base di un'opzione politica che – ovviamente – non compete agli auditi. Restando sul terreno tecnico-costituzionale, peraltro, un'osservazione conclusiva va fatta.

Dall'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., ci si attendono dei benefici, ovviamente non limitati alle sole Regioni richiedenti la differenziazione, ma concernenti l'intero Paese.

Il punto di maggiore delicatezza delle iniziative in discussione in Commissione attiene esattamente alla dimostrazione di tali benefici, che tutti i disegni di legge paiono dare per scontati. La principale preoccupazione delle variegate forze politiche che sostengono i tre d.d.l. dovrebbe invece essere quella di fornire tale dimostrazione, specie – come accennavo – apprestando idonee simulazioni degli scenari di medio-lungo periodo, sulla base di affidabili dati economico-finanziari e sociali.