

BOZZE DI STAMPA

15 gennaio 2024

N. 1 ANNESSO

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

**Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle
Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo
comma, della Costituzione (615, 62 e 273-A)**

PROPOSTA DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

DE CRISTOFARO, CUCCHI, Aurora FLORIDIA, MAGNI

Il Senato,

in sede di esame dell'Atto Senato n. 615-A, recante "*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*",

premesso che:

pur con le modifiche apportate al testo governativo originario, quello approvato nella seduta pomeridiana del 21 novembre 2023 dalla Commissione Affari Costituzionali, mantiene pressoché inalterate le gravi criticità già evidenziate dalla grandissima parte degli auditi interventi durante la fase delle audizioni in Commissione. In particolare, nel testo posto all'esame dell'Aula permangono profili di incostituzionalità tali da imporre l'accoglimento della questione pregiudiziale proposta per evidente contrasto con il dettato costituzionale fra gli altri, degli articoli 1, 3, 4, 33, 34, 53, 70, 116, 117, 119 Cost.;

la riforma, avanzata con legge ordinaria e non con il più adeguato strumento della proposta di legge costituzionale in ragione degli strutturali interventi stabiliti, se approvata, comporterebbe un enorme impatto sull'assetto istituzionale e costituzionale dell'Italia, fino a prefigurare il superamento della Costituzione del 1948, delineandone una diversa e alternativa;

preliminarmente, si evidenzia l'incomprensibile ed illogica scelta della maggioranza di respingere la richiesta avanzata da tutte le opposizioni il 10 gennaio u.s. di anteporre nel calendario di Aula il disegno di legge popolare costituzionale (AS 764) presentato al Senato con 106.000 firme e a termini di regolamento già inserito nell'ordine dei lavori. È ovvio che la proposta di modificare la Costituzione (articoli 116.3 e 117) sia da anteporre logicamente all'esame dell'Atto Senato 615, e si sarebbe dovuta quindi esaminare per prima, potendo mutare, nel caso di approvazione, il quadro di riferimento costituzionale. La trattazione dell'Atto Senato 615 che tratta dell'attuazione delle medesime disposizioni costituzionali si sarebbe dovuta considerare solo successivamente; ciò anche nel rispetto della *ratio* sottesa all'art. 74 del Regolamento del Senato di recente innovato, teso a valorizzare le iniziative dei cittadini e le loro proposte;

un'altra preliminare considerazione attiene la pretesa introduzione di disposizioni che innovano in modo così pregnante l'attuale assetto istituzionale attraverso lo strumento della legge ordinaria, sempre modificabile successivamente ed in specie modificabile dalla legge approvativa dell'intesa tra Stato e Regione ai sensi dell'art. 116.3, che potrebbe quindi volta per volta disporre diversamente. La scelta più opportuna sarebbe stata di certo quella della proposta di legge costituzionale;

la conseguenza più immediata dell'attuazione nei termini previsti dell'autonomia differenziata sarà la cristallizzazione delle differenze esistenti fra i territori, in aperto e evidente contrasto con quanto stabilito dall'articolo 1 della Costituzione laddove è stabilito che "l'Italia sia una e indivisibile", dall'articolo 3 della Costituzione che prescrive il principio di eguaglianza e che impone allo Stato il compito fondamentale di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese." L'oggettiva ripercussione dell'entrata in vigore della riforma contenuta nel testo in esame sarà consentire alle regioni più ricche di trattenere più poteri e risorse per garantire i loro cittadini, mentre i territori più fragili, segnatamente quelli del Mezzogiorno e delle aree periferiche o interne, avranno maggiori difficoltà per riassorbire le diseguaglianze e raggiungere i livelli di sviluppo e di benessere sociale della parte del Paese più ricca. Si accrescerebbero quindi in prospettiva diseguaglianze e divari territoriali potenzialmente irreversibili, si aprirebbe la strada alle diseguaglianze nei diritti fondamentali su base territoriale, unico discrimine la residenza delle persone. Il risultato finale sarebbe una torsione dell'interpretazione della nostra Costituzione, pericolosa e inaccettabile, che potrebbe condurre ad una fase di instabilità e di pericolose tensioni tra aree del Paese che nella peggiore delle ipotesi porterebbe a mettere in discussione la stessa unità nazionale;

peraltro, il percorso attivato di definizione formale dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e il lavoro - lodevole - del nominato Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, rischia di rimanere solo

un'esercitazione virtuale, in mancanza delle risorse necessarie per la concreta attuazione dei livelli essenziali territorio per territorio;

entrando nello specifico, 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 (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», intesa come «unità nel nome di valori omnicondivisi». In questo senso, l'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. In evidente contraddizione con questi principi, il disegno di legge in esame prevede un novero di materie delegabili che esorbita dai confini segnati dai principi costituzionali summenzionati: 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 evidente 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 e altri) è copiosa e dettagliatissima eppure non è stata tenuta in alcuna considerazione da parte della maggioranza che esprime il Governo in carica, così come in alcuna considerazione è stata tenuta la giurisprudenza della Corte costituzionale sull'applicazione uniforme dei diritti fondamentali;

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 il testo di legge in esame prevede adeguati limiti - materiali, procedurali, temporali - né cautele) tant'è che, nonostante alcune astratte opinioni dottrinali prefiguranti l'inaffidabilità di richieste per più materie, tutte le Regioni finora attivate hanno dimostrato la volontà di ottenere quanta più autonomia possibile, né appaiono efficaci le limitazioni introdotte nell'ambito dei lavori della Commissione, all'articolo 2 del provvedimento in esame poiché demandate esclusivamente alle valutazioni del Presidente del Consiglio;

il disegno di legge in esame condurrebbe pertanto a tre tipologie differenti di autonomia: quella delle Regioni che la domandano (e la ottengono) ai sensi dell'articolo 116, 3 Cost.; quella delle Regioni a statuto speciale e quella prevista della competenza concorrente di cui all'art. 117, 3 c., con l'effetto di una 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 - esigono, al contrario, la capacità di formulare e implementare politiche nazionali forti e non compatibili con le richieste di ulteriore disgregazione;

altra evidente criticità riguarda la necessità di pre-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 evidenti difficoltà per molte delle regioni interessate di assicurare l'effettiva erogazione delle prestazioni, che la prima parte della Costituzione pretende non essenziali o minime, ma uguali per tutti i cittadini, a prescindere dal luogo di nascita o di residenza, si evidenzia che mentre l'art. 117 della Costituzione attribuisce la determinazione dei Lep, per tutti i diritti sociali e civili, «alla competenza legislativa dello Stato», nel testo oggi in esame si prevede una procedura accelerata che si conclude con l'approvazione di un decreto legislativo. Seppure durante la discussione in Commissione è stato superato l'originale intendimento di ridurre il Parlamento a mero organo consultivo e approvare le intese tramite DPCM, e si è infine giunti alla previsione di un decreto legislativo che concluda l'iter approvativo, si ritiene che il disegno di legge in esame sia comunque violativo delle prerogative e del ruolo che la Costituzione attribuisce al Parlamento;

il ruolo attribuito al Parlamento dal testo in esame è infatti del tutto marginale, sia in merito alla definizione delle Intese con le singole Regioni, sia in relazione alla determinazione dei LEP così come disciplinata dalla Legge di Bilancio 2022 (L. 197/2022, articolo 1, commi dal 791-801), con una procedura amministrativa che si ritiene sia del tutto incompatibile con la riserva di legge che la Costituzione stabilisce in materia;

inoltre per quanto concerne la procedura per definizione dei LEP, non è prevista alcuna predeterminazione politica degli obiettivi di uguaglianza sostanziale cui i LEP sono funzionali e soprattutto non sono previste adeguate procedure vincolate di stanziamento delle risorse aggiuntive necessarie per garantirli. I livelli essenziali delle prestazioni, definiti in questo modo non co-

stituiranno l'insieme dei servizi e degli interventi pubblici necessari ad assicurare - in maniera omogenea e uniforme - i diritti sulla base dei bisogni e a prescindere dalla capacità fiscale di un territorio, ma come detto determineranno una cristallizzazione - se non un incremento - delle disuguaglianze in essere. Un sistema così congegnato - per di più a risorse date e senza spesa aggiuntiva - sarà un moltiplicatore dei divari territoriali e produrrà una riduzione del perimetro pubblico proprio nei territori e negli ambiti in cui è maggiormente decisiva la funzione redistributiva dello Stato. Manca, inoltre, la definizione delle leggi statali di principio e delle norme generali su tutte le materie che non sono riconducibili ai LEP e che non possono essere lasciate alla piena disponibilità delle Regioni. Un sistema di autonomia differenziata compatibile con l'attuale assetto costituzionale e istituzionale dovrebbe invece subordinare le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" al vincolo del rispetto dei principi fondamentali e delle norme generali nazionali inderogabili ed esplicitare le materie - oltre a quelle già citate - insuscettibili di qualsiasi differenziazione;

le disposizioni e i procedimenti definiti dagli attuali articoli 2 e 3 del provvedimento invece sostanziano una palese violazione del disposto costituzionale e pongono in pericolo la garanzia dei diritti, che devono essere definiti dall'organo rappresentativo della volontà popolare e presidiati dal giudice delle leggi, segnando anche un'ulteriore torsione della forma di governo non più centrata sul Parlamento ma sull'Esecutivo e il Presidente del Consiglio. In particolare, la procedura individuata dall'articolo 2 per l'approvazione delle intese è serrata nei tempi e non coinvolge in modo adeguato né la Conferenza Unificata, cui si chiede solo il parere, né il Parlamento, sede della sovranità popolare, cui si demanda la sola facoltà di esprimere un atto di indirizzo non vincolante sugli schemi preliminari di intesa. Il Parlamento potrà solamente respingere o approvare, senza alcuna possibilità di intervenire su punti di merito specifici, l'accordo raggiunto tra Governo e singola Regione, approvando il disegno di legge che la recepisce, senza facoltà emendativa sui contenuti dell'intesa. Si lascia così che sia ridefinita l'attribuzione di competenze legislative, amministrative e regolamentari, riscrivendo nei fatti parte dell'art. 117 della Costituzione, senza il coinvolgimento delle Camere e attribuendo per contro un abnorme potere al Presidente del Consiglio dei Ministri;

quanto alla procedura - riscritta, nel testo posto in esame all'Aula - definita dall'articolo 3 del provvedimento, essa non restituisce dignità al Parlamento ma gli sottrae le proprie nonché specifiche prerogative, stabilite chiaramente dal dettato dell'articolo 70 della Costituzione, che al Parlamento, e non al Governo, attribuisce prioritariamente la funzione legislativa. La previsione che a determinare i LEP sia un decreto legislativo di iniziativa governativa, lungi dallo sconfiggere l'intento di sottrarre spazi e compiti al Parlamento, conferma invece il proposito del provvedimento di spostare l'asse del potere legislativo, fermamente ancorato al Parlamento - a Costituzione vigente - verso una illegittima attribuzione al Governo del potere legislativo;

quanto al tema delle risorse economiche 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 la palese illegittimità 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;

quanto in ultimo, al novero delle materie oggetto di devoluzione, l'articolo 116 Cost. si riferisce ad alcune specifiche competenze o funzioni inerenti alle materie elencate, e non certo di una devoluzione alle Regioni della potestà legislativa esclusiva su intere materie, sottraendola completamente allo Stato. Si ritiene particolarmente grave che fra le materie oggetto di devoluzione non sia stata esclusa l'Istruzione. Chiare ed evidenti le conseguenze negative che deriverebbero all'ordinamento scolastico, finalizzato in primo luogo all'esercizio del diritto all'istruzione degli alunni e alla libertà dell'insegnamento, fondamenti intangibili su cui si costruisce la cittadinanza, la libertà e l'unità del nostro popolo e della nostra comunità. Quanto previsto dal testo in esame del disegno di legge potrebbe radicalmente mutare il quadro, in peggio, della scuola italiana e quindi del nostro Paese. Infatti attraverso le intese regionali si prevede che si possa giungere perfino a far diventare "le norme generali sull'istruzione" - oggi legislazione esclusiva dello Stato - oggetto di legislazione concorrente. Altro non significa "regionalizzare" e quindi differenziare le norme che disciplinano le finalità della scuola e che - al contrario - dovrebbero essere applicabili in tutto il territorio nazionale in modo uniforme riguardanti ad esempio, gli ordinamenti scolastici, le funzioni e dell'organizzazione del sistema educativo, la disciplina dell'organizzazione e del rapporto di lavoro del personale della scuola. Non solo, ma, ancora, le leggi regionali potrebbero disciplinare l'istituzione di ruoli del personale della scuola, la sua consistenza organica, la stipulazione di contratti collettivi regionali, con gravi e devastanti conseguenze sulla tenuta delle finalità nazionali dell'ordinamento scolastico, sul contratto collettivo nazionale e trattamento economico di docenti, Ata e dirigenti scolastici, sulla mobilità territoriale, sulla valenza di

concorsi per il reclutamento a sbarramento regionale. Inoltre la stessa autonomia scolastica costituzionalmente riconosciuta rischia di essere pregiudicata e collocata in ambito subalterno rispetto alle nuove funzioni e poteri regionali e locali. Il tutto in aperto e evidente contrasto con gli articoli 33 e 34 Costituzione che stabiliscono le caratteristiche basilari del sistema scolastico e che alle prescrizioni derivanti da tali articoli si attribuisce "valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale" rappresentando «la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra coloro che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale)" (Corte cost. sentenza 24 giugno 2009, n. 200). Se è chiaro che la missione principale della scuola sia la costruzione della cittadinanza, la condivisione di valori e il senso di appartenenza, che fondano la convivenza democratica. "La democrazia infatti non è solo una forma di governo ma il sentire condiviso dalla comunità" è altresì pacifico che questo ruolo del sistema di istruzione statale sarebbe inevitabilmente pregiudicato da una scelta regionalistica e territorialistica. Già oggi le Regioni godono di ampie funzioni amministrative: sulla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, sulla programmazione della rete scolastica, sulla suddivisione del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa, sulla determinazione del calendario scolastico, sui contributi alle scuole non statali, sulle iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni attribuite. Oltre queste competenze non si può e non si deve andare. Il diritto all'apprendimento dell'alunno, le finalità dell'istruzione ancorate all'esercizio della cittadinanza italiana, sono diritti dell'individuo/persona/lavoratore-lavoratrice, che devono essere esercitati e garantiti in ogni luogo del nostro Paese in quanto diritti nazionali, non regionalizzabili, ed esigibili a prescindere dai confini territoriali dei governi locali.

Da tutto quanto esposto deriva che, per molteplici profili, la norma asseritamente attuativa della Costituzione si configura incostituzionale sotto molteplici aspetti. Il meccanismo di autonomia differenziata delineato, in assenza di contrappesi e bilanciamenti certi, pone a rischio l'unità della Repubblica.

Tutto ciò premesso,

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato 615-A.
