

L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione

di Roberto Bin

1. *Le vicende passate.* Le vicende dell'applicazione dell'art. 116.3, cioè dell'autonomia "differenziata" di alcune regioni ordinarie, hanno di recente compiuto figure acrobatiche inattese che stanno portando a sviluppi sorprendenti e potenzialmente eversivi. Ripercorriamo il tragitto.

Fase 1. Lasciando da parte tentativi compiuti in passato, le vicende attuali prendono le mosse dalle richieste delle tre regioni del Nord, in qualche modo approvate dai rispettivi Consigli regionali sul finire della scorsa legislatura. La tecnica seguita è comune e risponde al modello tradizionale già seguito dai decreti di trasferimento delle funzioni emanati dal Governo in passato: si parte cioè dalla ricognizione delle *funzioni amministrative* che si intendono trasferite, quotando le risorse finanziarie necessarie a coprirne i costi. In Emilia-Romagna l'approccio è più sofisticato, in quanto nel [Documento di indirizzi](#) approvato dalla Giunta già nell'agosto 2017 si guarda a aree tematiche al cui interno si individuano obiettivi strategici. Nel Veneto invece l'elaborazione parte più chiaramente dagli uffici regionali e culmina con l'adozione, da parte del Consiglio regionale (novembre 2017), di una delibera che elenca, suddivise per materie, specifiche funzioni *amministrative* (si veda in particolare l'[Allegato](#)): sono 25 pagine di indicazioni puntuali, alcune anche molto preoccupanti (rinvio a uno scritto pubblicato sul [Forum di Quaderni costituzionali](#)). La Lombardia sembra voler seguire una via intermedia con la [Risoluzione 97 del 2017](#).

Fase 2. Il Governo Gentiloni, in *extremis* (cioè il 28 febbraio 2018, quattro giorni prima delle elezioni), sigla degli "[accordi preliminari](#)" con le tre regioni, sostanzialmente identici, che articolano per aree omogenee (politiche del lavoro; istruzione; salute; tutela dell'ambiente) un mix di funzioni legislative e di funzioni amministrative (specificamente dettagliate in materia di ambiente). L'intesa a cui questo accordo prelude avrà validità decennale e verrà presentata alle Camere «in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione».

Fase 3. Cambiata nel frattempo la maggioranza di governo, viene firmata il 25 febbraio 2019 un'[intesa tra il Governo e ciascuna delle tre regioni](#). Queste intese non *sembrano* il perfezionamento del percorso sinora seguito (che però viene

puntigliosamente ricostruito in motivazione), ma segnano invece una evidente discontinuità. Ad esse merita prestare grande attenzione, anche se per il momento delle intese è pubblicata solo la *Parte generale (Titolo I – Disposizioni generali)*, in cui si fa accenno ad una seconda parte, un *Titolo II* che, a quanto è dato di capire, dovrebbe contenere disposizioni che richiamano principi fondamentali (art. 2.3) e indicare specifiche funzioni alle quali dovranno essere rapportate le risorse finanziarie (art. 3.2). Ma la parte generale introduce tali novità da meritare già da sola la massima attenzione.

2. *Le Commissioni paritetiche e la “delegificazione” degli atti di trasferimento.*

Tutta la particolareggiata ricostruzione delle funzioni rivendicate dalle regioni sparisce dalla scena (ma forse ricomparirà nella *Parte II?*). Le intese enumerano soltanto le “materie”: 23 per il Veneto (tutte quelle possibili sulla base dell’art. 116.3), 20 per la Lombardia (che “rinuncia” ai giudici di pace, alle casse di risparmio e agli enti di credito fondiario), 16 per l’Emilia-Romagna (che, al Contrario della Lombardia, vuole la competenza sui giudici di pace ma non quelle relative all’alimentazione, all’energia, ai porti e aeroporti, alle professioni e alla comunicazione). Rispetto a queste materie le intese si limitano a dire che sono «conferite alla Regione ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e legislativa». Quali? Non lo si sa, perché saranno specificate in seguito.

Ecco l’aspetto eversivo di queste intese. Invece di presentare al voto delle Camere l’indicazione analitica delle “maggiori competenze” riconosciute alla singola regione richiedente, in deroga all’assetto generale fissato dalla Costituzione, si limita a rinviare il “riempimento” del trasferimento nelle singole materie ad atti successivi. A farlo in seguito saranno infatti dei *decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, il cui testo sarà concordato in una inedita *commissione paritetica*.

Questa, escogitata ad immagine e somiglianza delle commissioni paritetiche previste dagli *Statuti delle regioni speciali* (che però sono leggi costituzionali), è composta da 18 componenti, designati in pari numero dal *Ministero degli affari regionali* e dalla *Giunta regionale*. Si noti *en passant* che i membri delle commissioni paritetiche delle Regioni speciali sono nominati di regola dal *Governo* (sede collegiale, anziché dal ministro) e dal *Consiglio regionale* (organo di rappresentanza elettiva, anziché dall’esecutivo regionale): per cui queste intese spostano significativamente la sede di riferimento delle commissioni fuori dal controllo degli organi politici di vertice.

A queste commissioni viene affidato un ruolo enorme, quello di riempire di contenuti la scatola vuota intitolata "autonomia differenziata". A loro spetta infatti il compito di:

a) (art. 3.2) determinare «*le risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni di cui al Titolo II.*»

b) determinare «*i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali*» che il Governo deve trasferire alla regione tramite dPCM che saranno sottoposti al parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari (art. 4.1). Si noti che l'art. 4, che intitola «*Competenze legislative e amministrative attribuite*», chiude disponendo che «*i provvedimenti di determinazione delle risorse determinano la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite che dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative*».

c) determinare «*le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate ai sensi della presente intesa*» (art. 5.1).

3. *Autonomia "alla carta"*? L'art. 7, che regola i «*Rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale*», esordisce ribadendo il principio di continuità, per cui sino a quando la regione non eserciti i suoi nuovi poteri legislativi continuano ad applicarsi le leggi dello Stato. Ma poi continua stabilendo che «*la legge regionale, nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa di cui alla presente intesa, individua espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione [...] a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone altresì la decorrenza*». Saranno quindi le leggi regionali a disporre la cessazione dell'applicazione delle leggi dello Stato, sostituendosi ad esse. Sembra mutuato il meccanismo invalso nella prassi (non senza sospetti di illegittimità) della c.d. delegificazione: la legge autorizza i regolamenti a sostituire le leggi in vigore indicando quali di esse devono essere considerate abrogate (dalla legge stesse). Qui non ci si nasconde dietro lo schema della legge che abroga leggi precedenti facendo decorrere l'abrogazione dall'entrata in vigore dei regolamenti: ci si limita a dire che le leggi regionali individuano espressamente le leggi statali che cessano di essere efficaci nella regione, e sono quindi (parzialmente) abrogate.

In quali materie avviene questo singolare fenomeno? Non è chiaro se si ritenga sufficiente l'elencazione nell'art. 2 delle 23, 20 o 16 materie di cui si è già

detto o se vi sarà un Titolo II in cui si specificheranno le “competenze trasferite”: in questo secondo caso a che cosa servirebbe l’elencazione delle materie dell’art. 2? Sono domande cruciali che, finché rimarranno senza risposta, lasciano aperti scenari alquanto allarmanti. Resta indefinito infatti anche la funzione che rivestirà la legge con cui il Parlamento, a maggioranza assoluta, approverebbe l’intesa. Ora è su questo punto che è necessario riflettere.

4. *Il ruolo del Parlamento e la prospettiva di un assetto eversivo del “regionalismo differenziato”.* Si è molto discusso sul ruolo che il Parlamento potrà svolgere nell’avvio del regionalismo differenziato. Sono state proposte diverse interpretazioni dell’art. 116.3 Cost., alcune davvero stravaganti. In un recente scritto di Dickmann (federalismi.it 5/2019) si prendono in considerazione molte tesi ma poi si spiega perché solo una è quella compatibile con il testo costituzionale. Condivido questa conclusione: «*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» possono essere concesse dalla legge “rinforzata” approvata dal Parlamento «*sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*». Giustamente gli accordi preliminari sottoscritti dal Governo Gentiloni sottolineavano – come ricordato in precedenza – l’analogia con il procedimento che si segue per regolare “su intesa” i culti non cattolici: il Parlamento è libero di approvare o rigettare l’intesa, proposta dal Governo nel disegno di legge presentato alle Camere; ma può anche chiedere al Governo di procedere a rinegoziare le clausole su cui non fosse d’accordo. Ma potrebbe anche spogliarsi del potere di verificare quali competenze verranno trasferite alle regioni di cui all’intesa?

L’interrogativo va affrontato, perché la “parte generale” delle intese sottoscritte il 25 febbraio fa temere il peggio, cioè una soluzione che è difficile non considerare eversiva. Infatti la legge che verrebbe sottoposta alle Camere *non* definirebbe i confini dell’autonomia differenziata ma ne rinvierebbe i contenuti deliberati dalle “commissioni paritetiche” e emanati dai d.P.C.M. Lo schema seguito sembra mescolare il meccanismo delle norme di attuazione degli Statuti speciali con quello dei decreti di trasferimento alle regioni ordinarie. Ma la soluzione che ne esce non riproduce le garanzie insite nell’uno e nell’altro modello.

I decreti di attuazione sono *atti con forza di legge* previsti da una *legge costituzionale* che, approvando lo Statuto speciale, deroga alla disciplina comune delle regioni ordinarie contenuta nel Titolo V della Costituzione: nel processo di approvazione non passano per il Parlamento, ma sono emanati dal Presidente della Repubblica, e quindi sottoposti al suo controllo. I decreti di trasferimento sono *atti con forza di legge* emanati dal Governo in attuazione della legge di delega approvata dal Parlamento: anch’essi sono emanati dal Presidente della Repubblica e, come

tutte le fonti primarie (e quindi anche le norme di attuazione degli Statuti speciali), possono essere sottoposti al giudizio della Corte costituzionale.

I decreti del Presidente del Consiglio previsti dalle intese in commento sono atti dalla incerta natura. Sicuramente non sono atti con forza di legge, anzi non sono neppure regolamenti in senso proprio (che devono essere emanati dal Presidente della Repubblica): a rigore non sono neppure pienamente fonti del diritto, essendo impiegati per lo più per lo svolgimento di funzioni di “alta amministrazione” come nomine, programmi, indirizzi politico-amministrativi (i meno giovani ricorderanno i dubbi che si sono addensati, prima della riforma del 2001, sulla natura giuridica degli “atti di indirizzo e coordinamento”, i d.P.C.M. destinati a limitare le regioni in quanto espressione “attiva” dell’interesse nazionale). L’operazione a cui l’intesa prelude è quindi di “privatizzare” il trasferimento delle funzioni alle regioni, riservandolo al rapporto tra esecutivo statale (e ministro degli affari regionali per lui) e esecutivo regionale: è la “commissione paritetica” l’organo chiamato a definire i lineamenti delle competenze e delle risorse trasferite.

Né il Parlamento, né il Presidente della Repubblica, né la Corte costituzionale avrebbero più modo di valutare la compatibilità dei trasferimenti con i principi costituzionali, compresa l’esigenza di unità dell’ordinamento giuridico richiamata dall’art. 120.2 Cost. L’autonomia delle regioni “potenziate” non avrebbe più uno statuto costituzionale, dato che è lo stesso art. 116.3 Cost. a affidarne il disegno ad una legge rinforzata; ma neppure uno statuto legislativo, dato che la legge rinforzata trasferirebbe il compito ad atti politico-amministrativi di dubbia natura giuridica. Forse ai leader delle regioni potrebbe apparire un bel successo, ma non lo è affatto. Lo scopriranno ogni volta che il Governo impugnerà davanti alla Corte costituzionale una legge della loro regione per violazione di norme o principi o dell’interesse unitario della Repubblica, oppure quando una determinata funzione amministrativa prevista dalla legislazione statale verrà rivendicata dai ministeri perché lo richiede la tutela dei diritti, della concorrenza, dell’unità dell’ordinamento. Il mostro pantagruelico del contenzioso Stato – regioni trarrà da tutto ciò nuovo nutrimento.