

# L'autonomia differenziata spacca il Paese

di **Beniamino Deidda**

già Procuratore generale della Repubblica di Firenze e componente del comitato scientifico di *Questione Giustizia*

<https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-autonomia-differenziata-spacca-il-paese>

**Questione Giustizia – Portale Internet di Magistratura Democratica**

Pubblicato il 2 maggio 2023

1. Il progetto di regionalismo differenziato portato avanti dalla Lega, e soprattutto dal dinamismo del Ministro Calderoli, ha già provocato molte e significative opposizioni da parte di qualche commentatore, ma finora non ha avuto considerevoli reazioni da parte delle forze politiche. Se si aggiunge che la materia è un po' ostica e non facilmente comprensibile da larghi strati della popolazione, si vedrà quanto sia facile che il progetto vada avanti per la sua strada nel disinteresse generale.

Tuttavia non si può dubitare che gli effetti provocati all'approvazione del progetto Calderoli sarebbero davvero rilevanti per i cittadini: l'incidenza sui loro diritti sociali sarebbe decisiva, soprattutto se si considerano le ricadute che l'approvazione del disegno di legge avrebbe per materie delicatissime come la salute e la scuola.

Sono state invece relativamente poche le osservazioni dei commentatori sulla compatibilità del disegno Calderoli con le norme della Costituzione. Con questo breve scritto vorrei esaminare il contrasto di alcuni specifici punti del progetto con il testo della Costituzione italiana.

2. Occorre innanzitutto sistemare la questione del regionalismo differenziato nella cornice della Costituzione. Tra i principi fondamentali troviamo l'art. 5: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Come quasi tutte le norme fondamentali della Costituzione, l'art. 5 contiene il rifiuto netto dei valori del passato regime fascista, che aveva realizzato un sistema politico e amministrativo fortemente accentrato, e stabilisce il decentramento di competenze e funzioni a livello locale, come tratto distintivo dello Stato democratico, capace cioè di sollecitare l'esercizio della democrazia in ogni ambito locale. Questo decentramento, tuttavia, viene previsto dopo avere sottolineato che «la Repubblica è una e indivisibile». L'unità e l'indivisibilità della Repubblica costituiscono un richiamo agli ideali del Risorgimento: non significano solo un'integrazione normativa tra i vari livelli di governo centrale e locali, ma significano soprattutto una unità di valori e di principi condivisi, capace di evitare le derive autonomiste. Quindi non solo un paese unito per territorio, ma anche coeso dal punto di vista dei valori politici, in un processo che vede tutto il popolo italiano unito da vincoli di

solidarietà e dal rispetto dei doveri fondamentali previsti nella Costituzione. Ancora, l'espressione "Repubblica indivisibile" significa che la Repubblica è inscindibile, non può cioè essere frazionata o smembrata in tanti staterelli regionali, separati territorialmente. Dunque l'esplicita affermazione dell'unità e indivisibilità della Repubblica significa il rifiuto di ogni separazione territoriale e di ogni indipendentismo o federalismo regionale.

**3.** Ma l'onorevole Calderoli l'articolo 5 non lo legge così. Intervistato da un giornalista sui dubbi di costituzionalità del suo progetto di legge, ha risposto: «ma è proprio la Costituzione che promuove le autonomie locali e consente l'autonomia differenziata». Proviamo a chiarire. Ho già illustrato quale fosse l'intenzione dei Costituenti quando scrissero l'articolo 5. Anzi, durante i lavori dell'Assemblea ci fu chi propose che l'espressione «una e indivisibile» comparisse nell'articolo 1 insieme al principio democratico e al fondamento sul lavoro. Quindi certamente per i costituenti l'unità della Repubblica rappresentava il confine invalicabile di ogni decentramento di poteri e di competenze regionali. Ne consegue che la Costituzione favorisce le autonomie e il decentramento amministrativo, purché venga salvaguardata l'unità politica e amministrativa del nostro Paese.

E' dunque chiaro che l'onorevole Calderoli e molti altri giocano su una formulazione dell'articolo 5 che solo apparentemente è contraddittoria, perché prevede varie articolazioni territoriali all'interno di una Repubblica una e indivisibile.

Ma bisogna aggiungere che l'onorevole Calderoli non ha tutti i torti. E' vero che la Costituzione votata nel 1947 non prevedeva nessuna forma di autonomia differenziata, ma nel 2001 la maggioranza di centro sinistra pensò bene di modificare il titolo V della Costituzione introducendo negli artt. 116 e 117 la previsione di ulteriori forme di autonomia regionale di cui ora si avvale il disegno di legge Calderoli.

Non solo, il Governo Gentiloni nel febbraio 2018, a tre giorni dalle elezioni politiche, firmò una prima intesa di competenze più larghe con le regioni Veneto, Lombardia e Emilia Romagna. Un anno dopo, nel febbraio e poi nel maggio 2019, il Governo Conte I ha stipulato separatamente con le stesse regioni una bozza d'intesa riguardante il dettaglio delle competenze che sarebbero state trasferite. Infine nel febbraio dell'anno 2020 il governo Conte II ha integrato con nuove materie l'intesa raggiunta con le medesime Regioni.

Mi pare doveroso ricordare queste circostanze perché lo scempio che si prepara con l'autonomia differenziata ha molti padri e non si identificano tutti con i cattivi secessionisti della Lega o con l'estrema destra ora al Governo.

**4.** Vediamo ora quale sia il testo attuale degli articoli 116 e 117 della Costituzione dopo le modifiche apportate nel 2001. L'articolo 116 al terzo comma prevede che, ferma restando l'autonomia di cui dispongono le Regioni a statuto speciale, quelle a statuto ordinario possono essere dotate di «forme e condizioni particolari di autonomia» in determinate materie. E' appunto quello che chiamiamo il regionalismo differenziato.

Le materie oggetto della competenza regionale differenziata sono elencate nell'art.117, terzo comma Cost., un lungo elenco che comprende: la sanità, compreso l'impiego delle risorse e i farmaci; la scuola, con un sistema d'istruzione regionale parallelo a quello statale e la responsabilità del rapporto di lavoro con gli insegnanti; l'università e la ricerca; tutti i musei presenti sul territorio regionale; l'organizzazione della giustizia di pace; le politiche attive del lavoro; i trasporti, cioè le strade e ferrovie che passano al demanio regionale; il controllo di porti e aeroporti; la protezione civile; l'amministrazione del paesaggio; il governo del territorio, specie riguardo all'edilizia; la gestione del ciclo dei rifiuti; la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia; il sostegno alle attività produttive e infine la riorganizzazione degli enti locali. Per la verità, il Veneto si spinge più in là: vorrebbe la laguna di Venezia, il controllo dell'immigrazione e il reclutamento dei Vigili del Fuoco. Invece l'Emilia-Romagna è più prudente: non chiede, per esempio, il rapporto di lavoro con gli insegnanti, ma fondi integrativi per poterne assumere di più e pagarli meglio.

Questo elenco di competenze che dovrebbero passare dallo Stato alle Regioni fa davvero impressione. C'è un rischio enorme, insito nel processo di trasferimento della legislazione alle Regioni in queste materie, consistente in un insopportabile spezzettamento della disciplina normativa, che impedisce le necessarie politiche unitarie nazionali. Anzi, alcune di queste materie sono oggetto di politiche che coinvolgono non solo lo Stato nazionale, ma addirittura gli organismi sovranazionali.

**5.** Vediamo ora come il testo del disegno di legge contrasti con le norme costituzionali. Una prima questione di costituzionalità si pone per l'istruzione. Le Regioni potranno determinare i programmi dell'offerta formativa, con la possibilità di definire anche la dotazione organica e l'assegnazione alle singole scuole dei docenti; potranno avere un fondo regionale in caso di necessità dell'organico delle scuole, anche istituendo posti in deroga; potranno finanziare nuovi corsi universitari, con ulteriori risorse rispetto al fondo di finanziamento statale. Insomma si prospetta un panorama dell'istruzione pubblica molto frammentato e non unitario. Anche tralasciando il riferimento alle risorse economiche, certamente diverse da regione a regione, c'è il rischio di una più profonda divisione tra i cittadini italiani, relativa alla qualità dell'istruzione impartita. Per fare un solo esempio, si pensi ai ragazzi della scuola dell'obbligo che si trasferiscono da una Regione all'altra: sarebbero inevitabilmente costretti a cambiare radicalmente i programmi di studio.

Che tutto questo sia compatibile con la carta Costituzionale non è sostenibile. Leggiamo l'art. 33 della Costituzione: «La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi». Solo la Repubblica può dunque stabilire cosa si deve studiare e come. La Repubblica e non la Lombardia o il Veneto. C'è una ragione profonda alla base di questo principio costituzionale ed è che la scuola è il principale strumento per far diventare eguali tutti i cittadini; è la principale leva dello sviluppo della persona e della formazione dei giovani. I costituenti non potevano mai pensare che l'attuazione di questo compito essenziale sarebbe spettato un giorno ai Governatori di regione.

**6.** Il fatto è che l'art. 117 Cost. ha introdotto un vero e proprio mutamento di prospettiva nel rapporto Stato-Regioni rispetto al passato. E' necessario ricordare che prima della riforma

del 2001, il testo della Costituzione indicava chiaramente le materie di competenza legislativa regionale e quelle riservate invece allo Stato.

Dopo la riforma c'è invece un elenco tassativo di materie o gruppi di materie di esclusiva competenza statale e un elenco di materie oggetto di potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, rispetto alle quali lo Stato mantiene solo il potere di determinare i principi fondamentali ai quali deve attenersi l'attività normativa: «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» (art. 117, quarto comma, Cost.).

La riforma attua dunque un radicale mutamento di prospettiva, ampliando l'autonomia regionale, che oggi può esplicarsi liberamente purché si osservi la Costituzione e i principi fondamentali dell'ordinamento, i limiti derivanti dall'adesione dell'Italia all'Unione Europea e gli obblighi internazionali e le linee fondamentali dettate dallo Stato nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente.

L'art. 117 aggiunge che le Regioni dispongono di potestà regolamentare in ogni materia non riservata in via esclusiva alla potestà legislativa statale e che possono legiferare anche in queste ultime, seppur previa apposita delega dello Stato in tal senso. Insomma un imponente trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni, alle quali si attribuiscono poteri mai immaginati dall'assemblea Costituente; poteri, che come è stato rilevato da Domenico Gallo, «probabilmente non andavano attribuiti in quella dimensione».

7. Un altro punto di contrasto con le norme costituzionali merita particolare attenzione. Nell'art. 116 Cost., l'attribuzione di queste particolari forme di autonomia differenziata è stabilita con legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, formulata in base a un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata, previo parere degli enti locali. Attraverso questi spazi offerti dagli articoli 116 e 117 ha preso corpo il tentativo di introdurre forme di autonomia speciale attraverso un meccanismo capace di sottrarre la decisione al controllo del parlamento. Nel disegno di legge mi pare che si dia per scontato che le nuove forme di autonomia, pur varate con legge ordinaria dello Stato, potrebbero evitare l'esame di merito del Parlamento al quale verrebbe attribuito il potere di verificare la regolarità formale dell'intesa tra Governo e Regioni, ma non quello di cambiarne i contenuti. Infatti la scarna procedura prevista all'art. 116, prevede che «il processo di determinazione dell'autonomia allargata poggia sulle intese stipulate fra il Governo e la Regione richiedente». Il disegno di legge Calderoli prevede che, una volta raggiunta l'intesa, il Parlamento non possa modificarla: può solo approvarla o rigettarla, senza potersi pronunziare sul merito dell'accordo. Una volta approvata con la maggioranza assoluta delle Camere la legge non può essere sottoposta a referendum abrogativo. Né l'intesa potrebbe essere modificata con una nuova legge perché occorrerebbe il consenso della Regione interessata, senza il quale l'intesa raggiunta è destinata a durare per 10 anni, con la possibilità di essere prorogata per altri 10 anni, col consenso delle parti contraenti. Dunque un'intesa da cui difficilmente si torna indietro, sottratta di fatto al controllo del Parlamento. A me pare che su questo punto il disegno Calderoli sia fortemente contrario alla Costituzione.

Il punto dolente riguarda la impossibilità per il Parlamento di modificare l'intesa o di censurarne alcuni punti. La maggioranza dei giuristi considera necessario un passaggio parlamentare senza alcun vincolo per il Parlamento, mentre il disegno Calderoli prevede

che il parere venga dato dai «competenti organi parlamentari» nel termine di sessanta giorni. Trascorso questo termine, con o senza il parere della Commissione, comunque non vincolante, il procedimento prosegue. E' difficile sostenere che al Parlamento, preposto alla realizzazione dell'interesse generale, sia precluso di pronunciarsi su una questione che, riguardando la riduzione delle competenze dello Stato sul proprio territorio, investe pienamente l'interesse generale.

La verità è che si teme che il Parlamento possa finire col dare alla legge un contenuto sgradito. Ma è davvero possibile ridurre il ruolo del Parlamento alla mera ratifica di quanto deciso da altri? E' difficile ritenere che all'organo preposto per Costituzione alla realizzazione dell'interesse generale sia impedito di esercitare i suoi poteri decisionali. Uno dei principi fondamentali della Costituzione è la centralità del parlamento che non può in nessun caso essere ridotto a organo passivo delle decisioni di altri organi.

**8.** Altro passaggio importante previsto dal disegno Calderoli è quello relativo alla necessità di determinare i LEP (livelli essenziali delle prestazioni), prima di attribuire alle regioni le risorse necessarie per sostenere le loro nuove competenze. In questo caso il problema di incostituzionalità nasce dal fatto che l'art. 117 della Costituzione attribuisce la determinazione dei Lep, per tutti i diritti sociali e civili, «alla competenza legislativa dello Stato», mentre la recente legge di bilancio prevede una procedura accelerata che si conclude con un DPCM.

Siamo di fronte ad una grave violazione della Costituzione, consistente nel fatto che mentre tutto il procedimento previsto nella legge finanziaria per la determinazione dei LEP avviene attraverso atti governativi, il dettato costituzionale prevede che la determinazione dei LEP debba avvenire con legge statale, come previsto dall'art. 117, lett. m).

Nei fatti poi sorgono enormi difficoltà, dal momento che non tutti i diritti costituzionali individuali sono "scomponibili" in prestazioni misurabili. E anche dove sono stati fissati – per esempio, per il diritto alla salute i LEA (livelli essenziali di assistenza) – il risultato che si è ottenuto è stato che i LEA anziché essere un parametro minimo di prestazioni, al di sotto del quale non si può andare, in certe Regioni si sono rivelati un obiettivo verso il quale tendere, cioè l'equivalente di un "tetto". Ed è per questo che dal sud un notevole numero di persone va a farsi curare al nord. Lo confermano i dati più recenti, secondo i quali dieci regioni su venti non riescono a soddisfare i livelli essenziali di assistenza.

Inoltre, con questa procedura, chi determina le modalità di godimento dei diritti essenziali sarebbe non il Parlamento, come vuole la Costituzione, ma il Governo il quale non potrebbe che far riferimento alla spesa storica sostenuta dallo Stato per ciascuna regione. Questa spesa è già ora profondamente diversa nelle diverse parti del nostro paese: si va dalla spesa pubblica pro capite di 19 mila euro in Lombardia, ai 16 mila in Veneto, in Calabria a 15 mila, a poco più di 14 mila in Sicilia, e in Campania a 13.700 euro. Non è un caso che 51 sindaci del Sud, di diverso schieramento politico, si siano rivolti al capo dello Stato pregandolo di fermare il progetto Calderoli.

**9.** C'è un altro punto del disegno di legge Calderoli che pone seri interrogativi di legittimità costituzionale. Supponiamo che tutte le Regioni italiane, prese da

improvviso *raptus* autonomistico, pretendano tutte le competenze che sono consentite per l'autonomia differenziata, in ben ventitré materie. Sebbene la Costituzione non preveda che tutte le regioni possano chiedere tutte le competenze per tutte le materie e consenta solo «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 116), la legge Calderoli non ne tiene conto. Dunque se tutte le Regioni chiedessero, come sarebbe in teoria possibile, tutte le materie si incorrerebbe in una ulteriore grave violazione della Costituzione, perché verrebbe completamente svuotata l'espressione «legislazione concorrente» prevista dall'art. 117 Cost. perché in quelle materie lo Stato non avrebbe più nessuna competenza.

Verrebbe così abrogato di fatto l'art.117, senza ricorrere alle procedure previste dall'art. 138 Cost. che devono essere rispettate per ogni modifica di revisione del testo costituzionale. Non solo, ma il nuovo volto dell'Italia, con tanti staterelli autonomi, violerebbe in maniera irrimediabile il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, previsto dall'art. 5 Cost.

Tutto ciò dovrebbe indurre a interpretare il regionalismo differenziato nel senso che solo le richieste regionali motivate da specifiche peculiarità del territorio (per geografia, storia, demografia, economia, organizzazione, ecc.) possono essere accolte, in armonia con la Costituzione.

**10.** C'è infine un ultimo punto che va attentamente esaminato sotto il profilo dell'incostituzionalità delle norme che si vogliono varare e riguarda il finanziamento delle nuove funzioni regionali. Il disegno di legge Calderoli prevede che le risorse da attribuire a ciascuna regione siano definite da una Commissione composta in modo paritario dallo Stato e dalla regione stessa e finanziate attraverso la compartecipazione al ricavato dei tributi erariali (art. 5). Inoltre il Disegno di legge fa propria la rivendicazione regionale «del residuo fiscale», per cui le regioni, i cui cittadini pagano in tasse più di quanto ricevono in spesa pubblica, avrebbero il diritto di trattenere almeno parte delle risorse versate al fisco. Si tratta, com'è facile capire, di una rivendicazione del tutto irragionevole e soprattutto incostituzionale. Nel nostro ordinamento giuridico a pagare le tasse sono le persone, non le regioni, e lo fanno sulla base dell'ammontare del loro reddito, non del luogo di residenza; una norma così concepita viola irrimediabilmente gli artt. 2 e 53 Cost., i quali stabiliscono che la solidarietà economica e tributaria deve operare a livello nazionale, non regionale. Qui è in gioco l'idea stessa di cittadinanza, secondo la quale tutti i cittadini concorrono secondo le loro possibilità alle spese dell'intero paese, a prescindere dalla regione in cui vivono. Siamo di fronte ad un disegno di legge che, se attuato, condurrebbe ad un'autonomia differenziata che aumenta, invece di ridurre, i divari di cittadinanza tra regione e regione, che già oggi presentano insopportabili diseguaglianze. Se passasse questo progetto, caldamente sostenuto dalla Lega, sarebbe inevitabile vedere regioni già ricche ulteriormente aiutate dal bilancio dello Stato per le loro nuove competenze; e regioni più povere contentarsi delle briciole di un bilancio irrimediabilmente compromesso. Tutto ciò, a tacere d'altro, è in totale contrasto con la 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». Cioè che devono essere i diritti a condizionare i bilanci e non viceversa. Dunque il bilancio dello Stato è chiamato prima di tutto a soddisfare i diritti inviolabili dei cittadini qualunque sia il territorio cui appartengano. Pensare che i diritti civili e sociali dei cittadini delle regioni del nord debbano essere soddisfatti in misura maggiore che al sud, significa trasformare i

diritti inviolabili in privilegi, per quelli del nord, e in offesa alla dignità delle persone, per quelli del sud.

Se si arrivasse a questa situazione, non sarebbe in pericolo solo l'unità del paese. Sarebbe stabilito per legge che si può impunemente violare il più alto dei valori costituzionali: quello dell'eguaglianza tra i cittadini. Un rischio che deve aver colpito anche il Presidente Mattarella il quale nel suo discorso di fine anno, ha ricordato che «le differenze legate a fattori sociali, economici, organizzativi, sanitari tra i diversi territori del nostro Paese feriscono il diritto all'eguaglianza».

**11.** Contro questo scempio dell'unità nazionale si sta muovendo la parte più lungimirante dell'opinione pubblica sollecitata, come è noto, da una proposta di iniziativa popolare di revisione degli artt. 116 e 117 della Costituzione. La mobilitazione spontanea di una parte della società civile richiama alla mente il monito solenne della Costituzione all'art. 52: «La difesa della patria è sacro dovere del cittadino». Inevitabilmente il pensiero di molti di noi corre alla guerra e alla difesa armata della patria. Ma il senso del testo costituzionale non è solo questo: la Patria va difesa anche da altri attacchi altrettanto pericolosi, come è il caso del regionalismo differenziato. Mai come in questo momento l'unità e l'indivisibilità della Repubblica sono state in pericolo. E' necessario che i cittadini che hanno a cuore le sorti della Repubblica si adoperino in tutti i modi per "difendere la patria".

02/05/2023