

**Documento per l'audizione del 20 gennaio 2025 innanzi alla
delegazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali
Regione Puglia**

1. Proprio in questo momento, mentre discutiamo, la Corte costituzionale si accinge a decidere (anche) l'ammissibilità dei referendum abrogativi aventi ad oggetto la legge n. 86 del 2024 (c.d. legge Calderoli), promossi dai Comitati all'uopo costituitisi e da cinque regioni, tra cui anche la Puglia.

Oltre ad un quesito parziale, le richieste riguardano l'abrogazione dell'intera legge relativa all'attribuzione di *«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»* alle regioni a statuto ordinario. Di qui a breve sapremo, dunque, se il corpo elettorale avrà la possibilità di esprimersi per eliminare dall'ordinamento con il proprio voto una legge che, sotto plurimi punti di vista, viola principi costituzionali fondamentali e fa scempio del regionalismo repubblicano solidaristico e cooperativo.

In realtà, come noto, la legge è stata già ampiamente rimaneggiata dalla sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale che ne ha dichiarato illegittime ampie parti ed altre le ha re-interpretate in senso conforme a Costituzione e a normativa euro-convenzionale, rendendola sostanzialmente inapplicabile così com'è.

Ma non inutile né inopportuno sarebbe abrogare anche ciò che è rimasto della legge Calderoli, al fine di avviare un nuovo momento di riflessione sull'*an* e, se del caso, sui tempi e sul *quomodo* da riservare al processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.; momento che si mostri più partecipato e più rispettoso dei principi costituzionali in esso coinvolti.

D'altronde la *«sopravvivenza della legge nel suo complesso»*, riconosciuta dall'Ufficio centrale per il referendum, non può essere affatto intesa come vitalità di una riforma che, incidendo sulla materia costituzionale – sulle regole della convivenza civile della comunità politica – deve, per sua natura, essere attentamente pensata, progettata a partire dalla Costituzione per garantirne ai consociati una più piena realizzazione di essa.

Si rileva, piuttosto, con grande preoccupazione, che ad oggi il Parlamento (che deve operare in questo caso in seduta comune) non ha ancora provveduto ad integrare la composizione della Corte costituzionale, eleggendo i quattro giudici necessari. Gravissima inerzia che subordina la tenuta della giustizia costituzionale italiana a logiche di pura lottizzazione politica.

La Corte costituzionale, pertanto, deciderà nella composizione minima indispensabile di undici giudici, per quanto abbia fatto tutto ciò che le era possibile per evitarlo, rinviando ad oggi la camera di consiglio, prima fissata per il 13 gennaio, al fine di consentire al Parlamento in seduta comune il successivo 14 gennaio l'elezione dei giudici mancanti. Speranza rimasta desolatamente vana.

2. Quale che sia l'esito del procedimento referendario in corso, rimane pur sempre che molti dei timori da sempre palesati dalla regione Puglia, e poi confluiti nelle note del ricorso presentato in via diretta alla Consulta lo scorso agosto, sono stati riconosciuti come fondati e hanno contribuito a definire il corretto ambito d'azione del legislatore e del Governo nel processo di attuazione dell'autonomia differenziata regionale ordinaria.

Come già anticipato, infatti, la Consulta è stata investita – dalle stesse cinque regioni (e dalla regione puglia per Prima) che hanno deliberato le richieste referendarie cui prima si è fatto cenno – della questione di legittimità costituzionale che – per ripetere l'espressione scelta dall'Ufficio centrale per il referendum, quindi da un consesso di giudici di Cassazione, nel linguaggio rigoroso ma paludato che gli è proprio – ha prodotto «*un massiccio effetto demolitorio*».

In effetti è il meno che si possa dire a leggere la ormai notissima sentenza n. 192 depositata lo scorso 3 dicembre.

In sede di controllo di costituzionalità la Corte ha fatto oggettivamente tanto.

Grazie alle questioni che le regioni hanno saputo sottoporle con dovizia di argomentazioni, ha potuto riaffermare le coordinate costituzionali del nostro regionalismo: l'indispensabile suo fondamento nella dignità umana, nell'eguaglianza e nel solidarismo da cui la legge Calderoli prescindeva e che, con una serie di avventate previsioni, finiva addirittura per minare. E su questa base ha rimosso gli analfabetismi costituzionali (con ben quattordici declaratorie di incostituzionalità, di cui due in via consequenziale) e, con pazienza didattica, ha ricondotto a significato conforme a Costituzione previsioni – si noti: essenziali – che si presentavano esposte (se non proprio indirizzate) a produrre norme illegittime.

Quel che ne è residuo è un testo così monco da rendere necessario ricominciare il lavoro normativo, sempre che il Parlamento ritenga ancora utile farlo, dato che, come chiarito dalla sentenza 192/2024, una legge procedimentale che definisca il percorso attraverso cui è possibile attribuire alle regioni richiedenti forme ulteriori e condizioni particolari di autonomia non è costituzionalmente richiesta.

Se proprio si vorrà, si richiede di ricominciare partendo dai principi e dalle regole costituzionali in tema di regionalismo differenziato che ora sono nitidi, perché la Corte, finalmente, li ha chiariti, anzi proprio ridefiniti con una “sentenza-manuale”: sistemica e puntuale a un tempo.

Destinato all’insuccesso è invece il tentativo di “salvare” la legge Calderoli, perché in effetti risulta ormai *per tabulas* (dalle declaratorie d’incostituzionalità e dal filo conduttore della sentenza della Corte) che ha avuto a fondamento principi e, di più, una prospettiva rivelatisi errati: divergenti da quelli costituzionali. E quindi “rattoppare alla meglio” (anzi, al più, alla men peggio) gli enormi buchi che la pronuncia di incostituzionalità ha aperto non potrebbe portare a un risultato soddisfacente. A meno che l’obiettivo non sia solo tattico: continuare a negare un errore politico grave, perché d’impostazione, sperando che intanto il passare del tempo lo faccia dimenticare.

3. Per offrire a Codesta Commissione qualche ulteriore riflessione di merito, tra le preoccupazioni maggiori che furono rilevate in ordine ai contenuti della legge 86/2024 vi era quella relativa alla disarticolazione dei principali collanti dell’unità e indivisibilità della Repubblica al cui interno è riconosciuta e promossa l’autonomia regionale.

Come bene dice la Corte costituzionale nella sentenza 192/2024 «la nostra democrazia costituzionale si basa sulla compresenza e sulla dialettica di pluralismo e unità, che può essere mantenuta solamente se le molteplici formazioni politiche e sociali e le singole persone, in cui si articola il “popolo come molteplicità”, convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell’Italia una comunità politica con una sua identità collettiva». Tratti caratterizzanti della forma di Stato repubblicana «il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia».

Ciò posto, i fisiologici elementi di competizione che ogni stato regionale ha in sé non potranno mai spingersi, come invece la legge 86/2024 presupponeva, «fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l’unità giuridica ed economica della Repubblica, l’eguaglianza dei

cittadini nel godimento dei diritti, l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale».

E ancora più chiaramente, la Consulta statuisce che «il regionalismo italiano, nel cui ambito deve inserirsi la differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., non è un “regionalismo duale”, in cui tra una regione e l'altra esistono delle paratie stagne a dividerle. Piuttosto, è un regionalismo cooperativo».

E tale deve rimanere.

Viene, quindi, confermata l'idea, più volte manifestata pubblicamente da questa regione, che non vi è possibilità di trasferire intere materie o ambiti di materie alle regioni ordinarie ma solo specifiche funzioni¹ e sempre in conformità al principio di sussidiarietà, cioè a seguito di un'ampia valutazione a valle della quale si dimostri che la diversa allocazione dell'esercizio della funzione rispetto al centro costituisca la soluzione più efficiente in relazione all'oggetto e alle sue finalità.

La richiesta di specifiche funzioni «va giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico e altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità». Inoltre, tali richieste devono essere «precedute da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico».

Iconicamente la Consulta ricorda che la ripartizione delle funzioni, e quindi la differenziazione, non debba essere considerata *ex parte principis* bensì *ex parte populì*.

Ciò posto, la Corte applica, poi, concretamente queste linee metodologiche, individuando ambiti di funzioni per i quali il trasferimento è sì formalmente possibile ma «*in linea di massima difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà*». Tra queste figurano il commercio con l'estero, la tutela dell'ambiente, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, i porti e gli aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e navigazione, le professioni regolamentate (in particolare quelle ordinistiche), l'ordinamento della comunicazione e le norme generali sull'istruzione. Insomma, non poche e neppure di scarso peso.

¹ Precisa, infatti, la Corte che «la funzione è un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità. A ciascuna materia afferisce, invece, una gran quantità di funzioni eterogenee».

4. Un'altra grande preoccupazione riguardava l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali, condizione essenziale per poter procedere alla devoluzione di funzioni ulteriori alle regioni ordinarie nelle materie previste nell'art. 116, comma 3, Cost.

A tal proposito, è il caso di ricordare che il legislatore nazionale, all'interno delle materie che possono essere trasferite dallo Stato alle regioni (quelle elencate dall'art. 117, comma 3, Cost. più alcune previste dal comma 2 dello stesso articolo) aveva operato una differenziazione tra materie c.d. LEP² e materie c.d. non-LEP.

Queste ultime sono:

- i rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
- il commercio con l'estero;
- le professioni;
- la protezione civile;
- la previdenza complementare e integrativa;
- il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- le casse di risparmio, le casse rurali e le aziende di credito a carattere regionale;
- gli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale
- organizzazione della giustizia di pace.

Per quanto permanga la sensazione che tale distinzione sia sostanzialmente artificiale, la Corte ha affermato che essa non costituisce di per sé motivo di illegittimità costituzionale ma ne ha significativamente depotenziato le (nefaste) finalità originarie stabilendo che, al di là di qualsivoglia qualificazione legislativa, nessuna devoluzione di funzione in materie non-LEP è possibile ove essa incida su un diritto civile o sociale di cui non sia stato previamente determinato il relativo LEP e l'abbinato costo standard.

E ciò è particolarmente rilevante ove si consideri che i LEP sono qualcosa di più e di diverso rispetto al nucleo minimo dei diritti che va garantito secondo il principio di eguaglianza a tutti i

² All'interno delle materie LEP, la legge Calderoli, in realtà, effettuava una ulteriore distinzione tra quelle che sarebbero devolvibili «nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio» (art. 4, co. 1, prima parte) e quelle da cui «derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» per la cui devoluzione bisognerà attendere «l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento di risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese» (art. 4, co. 1, seconda parte).

consociati a prescindere da considerazioni di ordine finanziario. I LEP, come la Corte costituzionale ricorda, «sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento».

In tal senso, ogni differenziazione autonomistica concernente funzioni di materie o ambiti di materie previsti nell'art. 116, comma 3, Cost. deve essere preceduta dalla loro determinazione e, quindi, dall'impegno, una volta assunto, di soddisfarlo secondo uno standard uniforme, su tutto il territorio nazionale e nei confronti di tutti i consociati, quale che sia la regione in cui risiedono, in nome del principio di solidarietà.

In definitiva, lo spostamento del *focus* dalle materie alle funzioni come oggetto della regionalizzazione asimmetrica, mette dunque in discussione quello che era un altro pilastro centrale (l'ennesimo) della legge Calderoli e cioè quella distinzione tra materie LEP e non-LEP alla stregua della quale le seconde avrebbero potuto essere già negoziate.

Non a caso, nei primi giorni di ottobre dello scorso anno il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie informava la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano che le regioni Veneto, Lombardia, Piemonte e Liguria aveva già formalizzato i relativi atti di iniziativa per negoziare l'attribuzione, rispettivamente, di 9, 8, 7 e 6 materie fra quelle costituzionalmente differenziabili e definite dalla legge Calderoli "materie non-LEP".

Queste iniziative ora devono essere interamente riviste a meno di non voler violare *apertis verbis* il giudicato costituzionale e la Costituzione stessa.

5. Ulteriori preoccupazioni, infine, destavano le disposizioni della legge Calderoli che assegnavano al governo una "delega in bianco" nel processo di differenziazione regionale e attribuivano al Parlamento un ruolo decisamente marginale.

La sentenza più volte qui richiamata riconosce, invece, al Parlamento piena autorità sulla legge rinforzata necessaria per approvare l'intesa, consentendogli di apportare modifiche sostanziali all'accordo tra governo e regione richiedente.

E quanto al finanziamento delle funzioni trasferite, la Corte ha escluso che ad esso si possa fare ricorso, come era invece previsto dalla legge Calderoli, con un decreto interministeriale, e non invece con un atto di approvazione parlamentare, al fine di rivedere periodicamente le aliquote

di compartecipazione dei tributi erariali impiegati per finanziare le funzioni trasferite e per garantire l'allineamento tra risorse e fabbisogni.

A ciò bisogna anche aggiungere che la Consulta ha, vieppiù, sottolineato che le regioni che accedono a intese di differenziazione delle funzioni devono necessariamente contribuire agli obiettivi di finanza pubblica nazionale, qualificando questa partecipazione come «doverosa» e non «facoltativa». Tale obbligo soppesce (ma non elimina del tutto) il dubbio che alle risorse trasferite alle Regioni non corrisponda un (almeno) equivalente risparmio di pari ammontare per lo Stato.

Rimane invece la ferma convinzione che, ove il meccanismo non venga sviluppato accuratamente, non potrà dirsi comunque scongiurato l'effetto di sistema di un incremento complessivo della spesa pubblica e, viste le già gravi carenze di risorse, l'aggravamento della pressione fiscale per farvi fronte.

Non è detto, infatti, che l'obbligo delle regioni di restituire allo Stato le eventuali somme risparmiate per l'esercizio delle funzioni devolute in differenziazione spinga le medesime verso comportamenti virtuosi di risparmio della spesa. È semmai più probabile uno scenario in cui le risorse trasferite e calcolate sulla base dei fabbisogni e dei costi standard, ora finalmente sganciate dalla Corte costituzionale dall'iniquo parametro della spesa storica, vengano impiegate nella loro totalità a prescindere dalla effettiva necessità del loro impiego.