

Documenti

Proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare promossa dal Coordinamento per la Democrazia Costituzionale “Modifica dell’articolo 116 comma 3, e dell’art.117, commi 1, 2 e 3, della Costituzione

Modifica dell’articolo 116 comma 3 della Costituzione, concernente il riconoscimento alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, e dell’art.117, commi 1, 2 e 3, con l’introduzione di una clausola di supremazia della legge statale, e lo spostamento di alcune materie di potestà legislativa concorrente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

La crisi sanitaria, economica e sociale derivante dalla pandemia e dalle conseguenze negative per gli approvvigionamenti di energia e materie prime, dovute al conflitto bellico in corso tra Russia e Ucraina, ha posto in immediata evidenza le intollerabili diseguaglianze, accresciute e aggravate progressivamente nel tempo, nel godimento di diritti fondamentali come la salute, l’istruzione, la mobilità, il lavoro. Si è segnalata da più parti la necessità di rafforzare il ruolo dello Stato a tutela dell’eguaglianza e dei diritti, con la formulazione e l’implementazione di politiche pubbliche forti finalizzate in ultima analisi a consolidare l’unità del paese. L’urgenza di una iniziativa così indirizzata è in particolare sottolineata dalla necessità di attuare il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Mentre una pericolosa spinta in senso contrario si ricava dalle persistenti richieste di autonomia differenziata avanzate da alcune Regioni. In questo quadro, la proposta di riforma si volge alla modifica dell’art. 116, comma 3, e dell’art. 117, commi 1, 2 e 3 della Costituzione.

Per l’art. 116, comma 3, alle regioni possono essere attribuite “forme e condizioni particolari” di autonomia.

La modifica intende riportare il riconoscimento dell’autonomia differenziata a una condizione effettivamente diversa e propria del territorio interessato, senza lesione dell’interesse di altre regioni. Si cancella la possibilità di autonomia differenziata oggi prevista nelle materie affidate alla potestà esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. l), n) ed s): giustizia di pace, norme generali sull’istruzione e tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali). Si prevede che possa essere richiesto un referendum nazionale approvativo della legge attributiva dell’autonomia prima della sua entrata in vigore, e un referendum abrogativo successivamente, entrambi oggi preclusi in base al testo vigente e alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Si recupera infine flessibilità, cancellando la natura pattizia e lasciando il legislatore statale libero di adeguare le “forme e condizioni particolari” già riconosciute a esigenze diverse e sopravvenute che ne suggeriscano la revisione.

L’obiettivo della modifica proposta è consentire una limitata e giustificata variabilità dell’autonomia

regionale, espungendo però gli elementi che la rendono potenzialmente pericolosa per l'unità del paese. Si intende così anche porre un argine alle inaccettabili letture dell'autonomia differenziata che sono alla base delle richieste avanzate in specie da Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna.

L'art. 117, commi 1, 2 e 3 definisce il quadro delle potestà legislative attribuite allo Stato e alle Regioni.

La modifica proposta introduce nel primo comma una clausola di supremazia della legge statale finalizzata alla tutela dell'interesse nazionale e dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Nei commi 2 e 3 si propone una parziale ridefinizione del catalogo delle potestà legislative. Si segnala in specie nel comma 2 la modifica che affida alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la determinazione di livelli "uniformi" e non più "essenziali" delle prestazioni per i diritti civili e sociali. Si riportano in ampia misura alla potestà esclusiva materie come la sanità ed in specie il servizio sanitario nazionale, la scuola e l'istruzione a tutti i livelli, il lavoro e la previdenza, le infrastrutture materiali e immateriali di rilievo nazionale e di valenza strategica. La potestà legislativa concorrente attribuita alle Regioni rimane, ma senza la possibilità di derive che mettano a rischio l'unità e indivisibilità della Repubblica garantite dall'art. 5.

Una modifica che chiaramente imputa al legislatore nazionale il potere, e conseguentemente la responsabilità, di formulare e attuare forti politiche pubbliche, oggi rese necessarie e urgenti dalla crisi sanitaria, economica e sociale derivante dalla pandemia.

L'obiettivo ultimo della riforma che qui si propone è introdurre un più saldo presidio per l'eguaglianza dei diritti in ogni parte del paese, premessa necessaria per una effettiva unità.

Art. 1 – Modifica dell'articolo 116, terzo comma (autonomia differenziata)

L'art. 116, comma 3, della Costituzione è sostituito dal seguente

“Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e giustificate dalle specificità del territorio, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sentiti la regione e gli enti locali interessati, nel rispetto dell'interesse delle altre Regioni e dei principi di cui agli articoli 117 e 119. La legge è sottoposta a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. La legge promulgata ed entrata in vigore può essere sottoposta a referendum abrogativo secondo le modalità e con gli effetti previsti dalla legge di attuazione dell'articolo 75”.

Art. 2 – Modifica dell'art. 117, primo comma

L'art. 117, primo comma, della Costituzione è sostituito dal seguente:

“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei

vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea e dagli obblighi internazionali. La legge dello Stato può disporre nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva, comprese le materie disciplinate con legge regionale in attuazione dell'art. 116, terzo comma, quando lo richiede la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale. La legge regionale non può in alcun caso porsi in contrasto con l'interesse nazionale”.

Art. 3 – Modifica dell'art. 117, secondo comma (potestà legislativa esclusiva dello Stato)

L'art. 117, secondo comma, della Costituzione è modificato come segue:

1. Nella lettera e), dopo le parole “sistema tributario e contabile dello Stato” sono aggiunte le parole “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;”.
2. Nella lettera i) è aggiunta in fine la parola “professioni;”.
3. Le lettere m), n) e o) sono sostituite dalle seguenti: “m) determinazione dei livelli uniformi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; tutela della salute e servizio sanitario nazionale; tutela e sicurezza del lavoro; scuola e università, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e universitarie, ricerca scientifica e tecnologica; n) reti nazionali e interregionali di trasporto e di navigazione; porti e aeroporti civili di rilievo nazionale e interregionale; reti e ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale e interregionale dell'energia; o) previdenza sociale, previdenza complementare e integrativa;”

Art. 4 – Modifica dell'art. 117, terzo comma (potestà legislativa concorrente Stato-Regioni).

L'art. 117, terzo comma, è sostituito dal seguente:

“Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; assistenza ed edilizia scolastica; istruzione e formazione professionale; sostegno all'innovazione per i settori produttivi; assistenza e organizzazione sanitaria; assistenza sociale; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile a carattere regionale; governo del territorio; porti e aeroporti civili di rilievo regionale e locale; tributi regionali e locali; valorizzazione dei beni culturali e ambientali di rilievo regionale e locale e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.

Un'autonomia contro la Costituzione

Mauro Volpi

Professore di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Perugia

L'autonomia differenziata è una minaccia particolarmente insidiosa contro la Costituzione perché viene contrabbandata come un'attuazione della Costituzione, in particolare dell'art. 116, comma 3, che prevede l'attribuzione alle Regioni di "forme e condizioni particolari di autonomia" ulteriori rispetto a quelle stabilite nell'art. 117. Tale previsione fu introdotta improvvidamente dal centro-sinistra nella riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione del 2001, come una sorta di contentino al federalismo sbandierato dalla Lega Nord, nella illusione che avrebbe evitato il riproporsi di minacce all'unità nazionale. In realtà i leghisti sostenitori dell'autonomia differenziata sono rei confessi nella loro intenzione di stravolgere la Costituzione quando fanno derivare dall'autonomia differenziata l'instaurazione di uno Stato federale. Quindi prefigurano il cambiamento della forma di Stato mediante una legge ordinaria (la legge Calderoli) e le leggi adottate a maggioranza assoluta che recepiranno le intese tra lo Stato e le singole Regioni, senza che sia approvata una legge costituzionale con il procedimento stabilito dall'art. 138 (doppia votazione delle Camere, di cui la seconda almeno a maggioranza assoluta, e, qualora la maggioranza sia inferiore ai due terzi dei componenti, possibilità di chiedere il referendum da parte di un quinto dei membri di una Camera, cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali). Va poi considerato che una disposizione costituzionale deve fare corpo con l'insieme delle norme costituzionali e non può pregiudicare i principi supremi della Costituzione e l'assetto complessivo dei rapporti Stato-Regioni. Questo è proprio quello che fanno la legge di bilancio per il 2023 e la legge Calderoli di attuazione dell'autonomia differenziata approvata il 16 marzo dal Consiglio dei ministri. Il primo principio fondamentale a essere violato è l'unità e l'indivisibilità della Repubblica ex art. 5 Cost., che sarebbe pregiudicato dalla numerosità delle materie tutte trasferibili alle Regioni (23 nella intesa relativa al Veneto, 20 per la Lombardia e "solo" 16 per l'Emilia e Romagna) e dalla loro importanza. Infatti alcune riguardano i diritti fondamentali, come la salute, l'istruzione, i beni ambientali e culturali, la tutela e la sicurezza del lavoro), altre le infrastrutture di interesse nazionale, come porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione e (sembra incredibile in tempi di crisi energetica in Italia e in Europa) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. In pratica l'Italia si trasformerebbe in un Arlecchino diviso in Repubblicette titolari di competenze disparate e enormemente differenziate tra di loro. Ciò porterebbe di fatto a una forma di secessione e alla disunione del Paese, progetto che la Lega non ha mai abbandonato, come dimostra il fatto che il referendum consultivo nel 2017 del Veneto (seguito lo stesso anno dalla Lombardia) sulla richiesta di autonomia differenziata si tenne in base alla prima di due leggi approvate nel 2014, che chiedevano ai cittadini di pronunciarsi anche su altri quesiti:

se mantenere alla Regione almeno l'80% dei tributi pagati dai veneti, se trasformarla in Regione a statuto speciale e infine se farla diventare una "Repubblica indipendente e sovrana". Le previsioni legislative dei tre referendum più dirompenti sono state dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale, che ha lasciato in vita solo il referendum sull'autonomia differenziata.

Un secondo principio a essere violato è quello stabilito dall'art. 2 Cost., che impone l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. L'art. 5, comma 2, della legge Calderoli stabilisce che il finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni avvenga tramite "compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale". Quindi le Regioni più ricche otterranno finanziamenti ulteriori e più cospicui, esattamente al contrario di quanto prevede l'art. 119, comma 3, Cost., che stabilisce l'istituzione di un fondo perequativo "per i territori con minore capacità fiscale per abitante" e del comma 5, per cui lo Stato "destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali" a favore di Enti locali e Regioni al fine di promuoverne lo sviluppo economico, la coesione sociale, l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Viene poi violato il principio di eguaglianza ex art. 3 Cost., sia in senso formale come pari trattamento davanti alla legge, sia in senso sostanziale come rimozione degli ostacoli economici e sociali che "impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Infatti il progetto governativo è destinato ad aumentare le diseguaglianze tra territori e tra cittadini in base alla loro residenza, impoverendo di più proprio quelli che dovrebbero essere maggiormente finanziati. Basti pensare alle due materie della salute e della istruzione. Nella prima, che ha conosciuto un progressivo definanziamento della sanità pubblica e lo sviluppo della privatizzazione, con gli effetti nefasti che si sono prodotti durante la pandemia, si avrebbe lo smantellamento del servizio sanitario nazionale e dei principi di universalità, eguaglianza e gratuità, che è stato già colpito producendo il fenomeno terribile di milioni di cittadini che rinunciano a curarsi. Per l'istruzione le Regioni beneficiarie delle intese potrebbero ereditare in via esclusiva il potere, anche legislativo, di dettare le "norme generali" in materia e quindi di stabilire gli indirizzi educativi e culturali (come l'insegnamento obbligatorio della "lingua veneta", previsto in una proposta di legge presentata a inizio legislatura da 18 deputati leghisti), di disciplinare la designazione dei direttori scolastici e la struttura degli organi rappresentativi e infine di prevedere le modalità di reclutamento di professori e personale e un trattamento economico differenziato (come ventilato dal poco "meritevole" ministro Valditara).

La legge di bilancio per il 2023 viola l'art. 117, comma 2, lett. m, Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Infatti tale competenza viene attribuita a una cabina di regia di nomina governativa supportata da una commissione tecnica e, qualora non ci riesca entro dodici mesi, a un commissario nominato dal Presidente del consiglio e dal Ministro per gli affari regionali, per essere alla fine recepita in Decreti del Presidente del consiglio dei ministri (DPCM), cioè in atti amministrativi generali non assoggettati al controllo del Presidente della Repubblica, del Parlamento e della Corte costituzionale. Intanto è del tutto improbabile che i LEP inattuati dal 2001 siano determinati entro un anno ed è ancora più difficile che sia stabilito l'ammontare delle notevoli risorse finanziarie necessarie, il che significa in concreto che il trasferimento di nuove funzioni alle Regioni sulla base dell'intesa stipulata con il Governo potrebbe avvenire in base alla spesa storica che ha nettamente privilegiato quelle più ricche del Nord. Ma soprattutto il procedimento previsto viola la riserva di legge stabilita nella Costituzione per cui la determinazione dei LEP deve avvenire in base ad una legge o comunque ad atti legislativi che stabiliscano i principi fondamentali e le

norme generali della materia.

L'ultima e più eclatante violazione colpisce il principio di separazione dei poteri. Il Parlamento viene ad essere emarginato in quanto sulla determinazione dei LEP si limita a esprimere un parere non vincolante entro 45 giorni e sullo schema di intesa formula "atti di indirizzo" entro 60 giorni, che sono "valutati" da Presidente del consiglio e Ministro, ma la cui irrilevanza è dimostrata dal fatto che questi possono procedere anche senza pareri e atti di indirizzo che non siano stati espressi entro il termine stabilito. Inoltre il Parlamento non può minimamente modificare il disegno di legge che recepisce l'intesa tra Governo e singola Regione. In teoria può respingerlo, ma una maggioranza di destra-centro come quella attuale approverà sicuramente la legge specie se riguarda una Regione politicamente "amica".

Un'ultima osservazione riguarda il valore giuridico della "legge Calderoli" approvata in via preliminare dal Consiglio dei ministri. Si tratta di una legge ordinaria che per essere approvata richiede il voto favorevole della maggioranza dei deputati e dei senatori votanti e quindi si collocherebbe su un livello inferiore rispetto alle leggi che riceveranno le intese con le Regioni che sono approvate a maggioranza assoluta (la metà più uno dei componenti delle Camere). Si tratta quindi di leggi rinforzate che potrebbero derogare a quanto previsto nella legge Calderoli, stabilendo ad esempio che si proceda al trasferimento delle materie e delle funzioni indicate nella intesa anche se non siano stati stanziati i provvedimenti di finanziamento del LEP. Tanto più che la determinazione delle relative risorse umane, strumentali e finanziarie viene attribuita ad una commissione paritetica, disciplinata dall'intesa, composta dai rappresentanti del Governo e della Regione interessata.

Il progetto di autonomia differenziata deve essere seriamente contrastato con una mobilitazione popolare che metta in difficoltà la maggioranza parlamentare e in particolare coloro che parlano continuamente di Patria e di Nazione e sono disposti a svendere l'unità nazionale a vantaggio di quella della coalizione di maggioranza. In questo quadro il Coordinamento per la Democrazia Costituzionale ha lanciato un disegno di legge costituzionale di iniziativa popolare che ha raccolto circa 105.000 firme, più del doppio delle 50.000 necessarie, ed è stato presentato al Senato agli inizi di giugno (

Le modifiche degli articoli 116 e 117 Cost. contengono quattro novità importanti:

1. Le funzioni ulteriori attribuibili alle Regioni sono limitate alle materie di competenza concorrente di Stato e Regioni, devono essere giustificate dalle specificità del territorio, sono deliberate non sulla base di intesa ma solo "sentita la Regione" con legge approvata a maggioranza assoluta delle Camere, che può essere sottoposta a referendum preventivo su richiesta di un quinto dei membri di una Camera, cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali e a referendum abrogativo dopo la sua entrata in vigore.
2. La legge statale può intervenire nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richiede la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o la tutela dell'interesse nazionale (clausola di supremazia).
3. I livelli delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali non devono essere "essenziali" ma "uniformi" in modo da garantire effettivamente l'eguaglianza tra i cittadini.
4. Sono restituite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato materie concernenti i diritti fondamentali, come tutela della salute, scuola e università, tutela e sicurezza del lavoro, ricerca scientifica e tecnologica; in materia di infrastrutture, come reti nazionali e interregionali di trasporto e di navigazione, porti e aeroporti civili di rilievo nazionale e interregionale, reti e ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale e interregionale dell'energia; relative alla previdenza sociale e a quella complementare e integrativa.

Il disegno di legge popolare in base a una modifica del regolamento interno del Senato approvata nel

2017 deve essere esaminato dalla Commissione competente entro tre mesi decorsi i quali viene iscritto d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea. La sua presentazione è quindi l'occasione per discutere finalmente in Parlamento sulle norme necessarie a impedire lo stravolgimento della Costituzione da parte del progetto di autonomia differenziata.