



IL DEFICIT DELLA TRASPARENZA E ALTRE QUESTIONI SULL'AUTONOMIA

ERNESTO MANCINI

In una delle tante pagine che compongono i dossier presentati al Parlamento dal Ministro Calderoli a sostegno delle pre-intese tra Governo e Regioni del Nord sull'autonomia differenziata (vedi, per esempio, pag. 19 nel dossier sanità Veneto), compare una piccola nota che potrebbe sfuggire ai più e che, tuttavia, ha un notevole rilievo politico e giuridico.

Il Ministro avverte, infatti, che nel dossier manca l'allegato previsto dall'art. 7, comma 3, della legge n. 86 del 2024, e cioè quel documento che dovrebbe indicare con precisione quali norme statali cessano di avere efficacia nei territori delle Regioni del Nord cui viene concessa autonomia differenziata.

In sostanza, manca proprio il testo che consentirebbe ai cittadini, agli operatori del diritto ed agli stessi parlamentari di capire agevolmente quali parti dell'ordinamento nazionale verrebbero smantellate per le regioni del Nord, mentre resterebbero in vigore per le regioni del Centro-Sud.

Nel dossier, Calderoli afferma disinvoltamente che l'allegato sarà predisposto successivamente, quando verrà elaborato lo schema definitivo della legge. Invero, questa scelta rappresenta un grave deficit di trasparenza e di istruttoria legislativa: si pretende infatti di avviare una trasformazione radicale dell'assetto della Repubblica senza rendere immediatamente conoscibili i suoi effetti normativi reali.

L'impressione è che si voglia evitare che emerga subito, e con chiarezza, la portata destrutturante dell'autonomia differenziata sull'unità dell'ordinamento.

L'esempio della sanità è emblematico. Nelle Regioni del Nord che ottenessero le competenze richieste cesserebbe di applicarsi una parte significativa della normativa statale sul Servizio Sanitario Nazionale. Queste Regioni, a differenza di quelle del Centro-Sud, potrebbero determinare autonoma-

▷▷▷



Mancini

mente il valore economico delle prestazioni con conseguente incidenza sui bilanci e sui documenti aziendali fondamentali, organizzare il sistema sanitario senza i vincoli della programmazione statale, gestire senza direttive nazionali il patrimonio edilizio e le tecnologie sanitarie, disciplinare la governance delle aziende sanitarie e istituire fondi sanitari integrativi (assicurazioni) con amplissimi margini di autonomia e tanti saluti al servizio pubblico universale. E tutto questo, se ci fosse quel documento oggi mancante, il cittadino e gli stessi parlamentari, lo comprenderebbero subito, senza bisogno di complesse ed incerte interpretazioni giuridiche.

Tutto ciò mentre alle Regioni del Sud continuerebbero ad essere imposti vincoli finanziari e limiti programmatici. Il rischio è noto: una Repubblica sempre più diseguale, nella quale diritti fondamentali come quello alla salute finirebbero per dipendere dalla ricchezza della singola Regione, in aperta tensione con i principi costituzionali di uguaglianza e unità della Repubblica.

Non indicare con precisione e per tempo le norme nazionali che cessano di avere efficacia nelle regioni del nord è cosa grave e denota una furbesca mancanza di trasparenza che va aggiunta alle altre malefatte di questo legislatore.

Altra questione: è emendabile il disegno di legge che approva le intese sull'autonomia differenziata?

Si discute se il disegno di legge che il Governo sottopone al Parlamento per recepire le intese definitive tra Stato e Regioni del nord in materia di autonomia differenziata sia, almeno in linea teorica, emendabile come qualsiasi altro disegno di legge.

Invero l'esercizio del potere emendativo incontra limiti derivanti dalla natura pattizia dell'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, Cost. Un eventuale emendamento parlamentare inciderebbe infatti su un accordo già intervenuto tra Governo e Regione, alterandone, senza l'accordo dell'altra parte, l'equilibrio negoziale.

Il Parlamento, pertanto, pur conservando formalmente il potere di emendare il testo, ove non intenda approvarlo nel contenuto concordato tra le parti, può respingere il disegno di legge



nel suo complesso oppure, sospendendo l'iter legislativo, può adottare atti di indirizzo (mozioni, o.d.g., risoluzioni, ecc.) volti a sollecitare Governo e Regione a rinegoziare l'intesa secondo le indicazioni formulate dalle Camere. Va detto che l'atto di indirizzo non è giuridicamente vincolante per Governo e Regioni ma se questi vogliono che l'intesa diventi legge dovranno adeguarsi.

Quanto andiamo dicendo è valido solo in linea teorica e per mera ipotesi giuridica, poiché nella realtà le pretese presentate dal Ministro Calderoli al Parlamento sono così radicalmente incostituzionali in ogni loro parte che non basterebbero centinaia di commi emendativi per sanarle. Gino Bartali direbbe: "l'è tutto sbagliato, l'è tutto da rifare". Noi preferiamo dire "è tutto sbagliato, è tutto da ritirare una volta per sempre".

Ancora: è ammissibile il referendum abrogativo della legge che approva le intese per l'autonomia differenziata?

Si pone il problema se la legge che eventualmente approvasse le intese definitive tra Governo e Regioni del





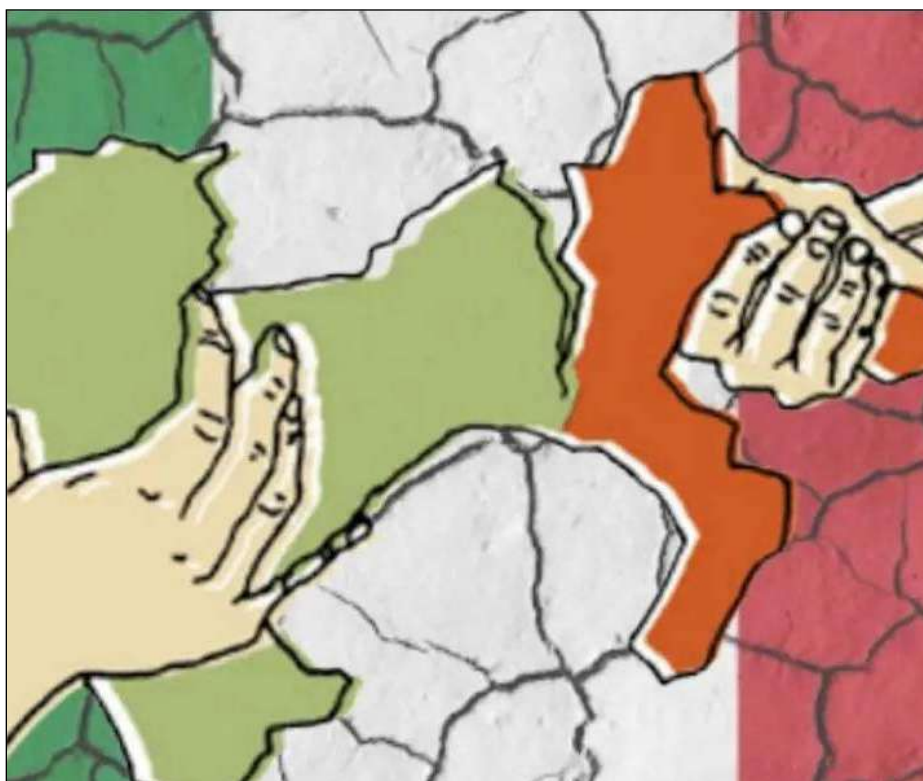
Mancini

nord in tema di autonomia differenziata ai sensi dell'art. 2 della legge n. 86/2024, possa essere sottoposta a referendum abrogativo. Ciò tenendo conto della circostanza che tale legge deve essere approvata con la maggioranza assoluta dei componenti delle Camere (art. 116, terzo comma, Cost.). A mio avviso, la risposta deve ritenersi, in linea di principio, positiva ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, trattandosi di una legge ordinaria che non ha ad oggetto norme tributarie o di bilancio, né amnistia e indulto, né autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali.

Essendo una legge ordinaria, non rileva, ai fini dell'ammissibilità del referendum, la circostanza che essa sia approvata con la maggioranza assoluta dei componenti di entrambe le Camere. Tale maggioranza qualificata, infatti, non muta la natura della legge come legge ordinaria.

Va inoltre chiarito che soltanto per le leggi costituzionali o di revisione costituzionale - e dunque non per le leggi ordinarie - è prevista l'inammissibilità del referendum qualora esse siano approvate con una maggioranza pari ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera (art. 138 Cost.).

Resta però fermo che la Corte costituzionale, nella propria giurisprudenza



in materia referendaria, ha individuato in alcuni casi ulteriori limiti impliciti all'ammissibilità del referendum abrogativo; per esempio, la Corte costituzionale esclude l'ammissibilità del referendum quando si è in presenza di leggi a contenuto costituzionalmente vincolato. Tuttavia, la legge che approva un accordo negoziale tra Stato e Regioni, proprio perché frutto di una negoziazione politica e istituzionale, a mio avviso non rientra in questa categoria.

In conclusione: non sembrano emergere, allo stato, specifiche ragioni ostative al referendum della eventuale legge di approvazione delle intese Governo/Regioni del nord sull'autonomia differenziata ex art. 116, terzo comma, Cost.

Va tenuto però presente che, prima ancora del referendum, la legge può essere impugnata davanti alla Corte Costituzionale da una o più regioni entro sessanta giorni dalla pubblicazione (art. 127 Cost.). Di conseguenza, il referendum abrogativo è solo un'ipotesi ulteriore nel caso il ricorso non avesse esito positivo totalmente o parzialmente.

Ciò che conta, in ogni caso, è che questa storiaccia dell'autonomia differenziata a trazione secessionista finisca una volta per tutte; da troppi anni il Paese è costretto a inseguire pretese assurde e incostituzionali di un partito che, su questo terreno, condiziona ogni maggioranza di governo e disperde energie preziose che meriterebbero ben altre finalità. ●

