

AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO SUI DDL 62/S, 273/S E 615/S in materia di Attuazione dell'Autonomia differenziata, ex art. 116, terzo comma, Costituzione

In ordine ai tre disegni di legge sulla procedura di attuazione dell'Autonomia differenziata si propongono alcune considerazioni e proposte su:

- a) le specifiche disposizioni dell'articolo 10 del DDL 615, con riguardo alle regioni e province autonome a statuto speciale;
- b) l'individuazione dei diritti civili e sociali, in relazione a quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione e la loro declinazione in LEP, costi e fabbisogni standard.

Premessa

Prima di entrare nel merito dei due argomenti, sia consentita una precisazione preliminare: i tre progetti per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni ordinarie, in termini generali, perseguono l'obiettivo dell'attuazione di quanto la Costituzione prevede già dal 2001 (art. 116, terzo comma); al di là dei diversi punti di vista in ordine alla valutazione dei contenuti specifici dei tre DDL in esame, si può rilevare che essi per altro verso ripropongono all'attenzione il tema ben più ampio e cioè quello dello stato di attuazione della legge costituzionale 3/2001 nel suo complesso quindi dello sviluppo dell'autonomia delle Regioni ordinarie, di fatto quantomeno rallentato, in particolare dopo il 2001; tutto ciò anche riguardo all'attuazione della legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale. In altri termini, nei tre progetti di autonomia differenziata in corso di esame, si colgono chiari elementi di continuità, rispetto alle precedenti fasi di attuazione delle regioni ordinarie, in particolare con riferimento al trasferimento ovvero alla delega di funzioni statali operato con la legge 281/1970 e 382/1975 e il DPR 616/1977, con le leggi 833/1978 nonché 421/1990, nonché con la legge 59/1997 e i conseguenti decreti legislativi delegati, ma anche con i progetti prodotti dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali del 1997, che si pongono a monte della stessa legge costituzionale 3/2001.

Per altro verso, l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, potrebbe consentire di assicurare l'uguaglianza sostanziale sul piano della effettività dei diritti, operando con normative differenziate, adeguate alle diverse realtà. Nella situazione attuale, infatti, si è di fronte a quindici Regioni con le stesse identiche competenze, ma con più che significative differenze per caratteristiche socio-economiche e capacità fiscale, che l'uniformità normativa da sola non è in grado di colmare. Le differenze potrebbero, invece, essere colmate attraverso un percorso differenziato, nel quale da un lato si addivenga alla definizione unitaria e contestuale, valevole per tutto il territorio nazionale, dei diritti civili e sociali, dei correlati LEP, costi e fabbisogni standard, dall'altro si assicuri la loro effettività da parte delle regioni e dello Stato, secondo proporzioni diverse, correlate in diretta proporzione al grado di riparto delle rispettive competenze; quindi la differenza potrà riguardare solo la diversa dinamica nel tempo del riparto della competenza-responsabilità attuativa dei diritti tra Stato e Regione, mentre nessuna differenza potrà esservi sul piano della effettività dei diritti medesimi in tutte le situazioni istituzionali, ordinarie, differenziate o speciali.

Con riferimento al primo argomento:

Venendo ora a trattare il primo argomento, le osservazioni e proposte si riferiscono alla norma inserita nell'articolo 10, comma 2, del DDL 615, che letteralmente prevede: "2. *Nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, si applica l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*". Questa disposizione va a sostituire una precedente formulazione del disegno di legge, oggetto della prima fase di confronto con le regioni, che prevedeva che "Le disposizioni della presente legge si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nei limiti delle disposizioni previste dai

rispettivi statuti e relative norme di attuazione.”. Infatti, dalla lettura della relazione al disegno di legge si evince che lo scopo dell’art. 10 è quello “*di consentire anche alle autonomie speciali di “concludere intese per acquisire nuove competenze”, e la stessa Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nel fissare i principi cardine per l’autonomia, ha chiesto che l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia vada garantita anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.*”.

Le considerazioni che seguono mirano ad evidenziare l’opportunità di una formulazione alternativa, in sostituzione di quella attuale.

Al riguardo si evidenzia innanzitutto la diversità del quadro ordinamentale di riferimento del “DDL 615/S”, costituito dalle norme del Titolo V, parte seconda, della Costituzione e dalla legislazione attuativa, e quello delle Autonomie speciali, che è e rimane fondato sui singoli Statuti, ma anche su:

- le leggi statali ordinarie, ma approvate dal Parlamento con procedura aggravata dalla previa intesa o accordo Governo-Regione (o Province autonome) disciplinata dallo statuto stesso, con riferimento alle parti in materia di finanza regionale e locale, di tributi regionali, provinciali e locali, nonché di patrimonio; sola eccezione la Regione siciliana. Procedura utilizzata in molteplici occasioni dalle Autonomie speciali, per adeguare le norme statutarie all’evoluzione dell’ordinamento generale nelle materie dianzi menzionate;
- i decreti legislativi delegati dallo Statuto stesso, legge costituzionale, recanti le norme di attuazione statutaria, come fonte normativa riservata e separata¹, che le pone al di sopra della legge ordinaria nella gerarchia delle fonti²; origine diversa quindi dall’articolo 76 Costituzione, con procedura di formazione aggravata dal parere obbligatorio delle Commissioni paritetiche Stato-Regione/provincia autonoma, emanate per ogni singola Autonomia speciale;
- le modifiche statutarie con legge costituzionale, per le quali occorre superare le cause della situazione di stallo che impediscono la revisione prevista, oltre che dai singoli statuti, anche dalla legge costituzionale 3 del 2001.

Tutti gli statuti speciali, con esclusione di quello della Regione Siciliana, sono stati modificati più volte, anche in tempi recentissimi, nella parte finanziaria con norme di legge ordinaria preceduta dall’accordo tra Stato e Regione (e province autonome, per il Trentino Alto Adige). Ciò sia al fine di adeguare i rapporti finanziari all’evoluzione dell’ordinamento, sia per prevedere le specifiche modalità del concorso di ciascuna regione (provincia autonoma) alle funzioni statali di perequazione e coesione, nonché agli obiettivi di finanza pubblica, compresi gli obblighi derivanti dai trattati europei, e al miglioramento dei saldi di bilancio dello Stato.

Le norme di attuazione statutaria sono costituite attualmente da quasi 400 decreti legislativi, dei quali la metà riguardano il solo Trentino-Alto Adige/Suedtirolo; norme che continuano ad essere emanate, in quanto riconosciute sistematicamente dalla Corte costituzionale come fonte permanente con plurime funzioni. Esse, infatti, sono destinate non solo a trasferire funzioni dallo Stato alla regione/provincia autonoma, ma anche a coordinare l’ordinamento di ciascuna Autonomia speciale all’evoluzione dell’ordinamento generale, secondo modalità e con contenuti specifici per ciascuna di esse, necessariamente diversi rispetto alle norme destinate alle regioni a statuto ordinario.

¹ Quali la sentenza n. 160 del 6 maggio 1985, e numerose altre precedenti e successive (ad esempio, 51/2006, 24/2022), con la quale si afferma che l’art. 107 dello Statuto Trentino Alto Adige «sia stato ritenuto attributivo al Governo di una propria competenza riservata e separata e non esercizio di una facoltà di delega del Parlamento al Governo, disciplinata dall’art. 76 della Costituzione».

² Corte costituzionale - sentenza 24/2022: “Le norme di attuazione possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari” (sentenza n. 51 del 2006).

Inoltre va tenuto conto che gli statuti speciali e le rispettive specifiche norme di attuazione configurano anche uno specifico sistema di rapporti Stato-Regione/Provincia autonoma fondato su

- bilateralità del rapporto Stato-singola Autonomia, in luogo di quello multilaterale Stato-Autonomie ordinarie nel loro complesso,
- principio “pattizio” per la modifica dello Statuto, per specifiche parti, con legge ordinaria, aggravata dal previo accordo Stato-Regione/Provincia autonoma,
- dal “metodo negoziale” posto da ciascuno Statuto alla base del procedimento di approvazione-emanazione delle norme di attuazione statutaria, connotato dal parere obbligatorio delle rispettive Commissioni paritetiche Stato-Regione, come disciplinato da ciascuno statuto speciale.

Dunque le regioni e province autonome a statuto speciale dispongono già degli strumenti normativi di riferimento, le norme di attuazione e le modifiche concordatarie della parte finanziaria dello Statuto, per vedersi riconosciute nuove competenze, ivi comprese quelle derivanti dall’art. 10 della LC 3/2001; strumenti suffragati dalla costante giurisprudenza costituzionale che ammette anche le disposizioni “*praeter statutum*” ed esclude solo quelle “*contra statutum*”. Infatti questo strumento è stato ampiamente utilizzato per tutte le autonomie speciali, che per il solo Trentino Alto Adige/Suedtirolo ha dato luogo all’emanazione, ad oggi, di 195 decreti legislativi per il conferimento di funzioni statali, anche utilizzando la clausola di “maggior favore” dell’art. 10 della LC 3/2001 e la previsione statutaria che consente anche la delega di potestà legislativa e amministrativa statale anche per funzioni non previste dallo Statuto (ad es. uffici ausiliari di tribunali e corti di appello, sostegno al reddito dei lavoratori in mobilità, CIG e CIGS, funzioni amministrative statali, compreso il finanziamento ordinario delle università, statali e non).

Va anche tenuto in considerazione il fatto che la stessa legislazione statale ha sempre tenuto distinte forme, modalità e percorsi, quando ha coordinato l’evoluzione delle norme destinate alle autonomie ordinarie con quella delle autonomie speciali. Basti prendere a riferimento a:

- a) la legge 131/2003, attuativa della legge costituzionale 3/2001 (Modifica del Tit. V, parte seconda, Cost.) prevede che per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. Prevede inoltre che le Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell’articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, possono proporre l’adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all’esercizio delle ulteriori funzioni amministrative;
- b) la legge 42/2009, attuativa dell’articolo 119 Cost. in materia di autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, all’articolo 27, per le Autonomie Speciali, conferma l’impostazione per la quale il coordinamento tra finanza delle regioni ordinarie e quella delle speciali, nonché il concorso di queste ultime agli obiettivi di finanza pubblica generale, alla coesione, solidarietà e alla perequazione, è definito con le modalità di ciascuno statuto, ovverosia con norme di attuazione statutaria e con modifiche dello statuto medesimo (parte finanziaria), sulla base di accordo tra Stato e Regione;
- c) quasi tutte le leggi di manovra finanziaria dello Stato che, dal 1993 in poi, nel coordinare le disposizioni in materia di finanza pubblica previste per le Autonomie ordinarie, prevedono che le Autonomie speciali concorrano alle finalità ed obiettivi di perequazione, solidarietà, coesione e coordinamento della finanza pubblica nonché agli obblighi derivanti all’Italia dai trattati dell’UE, con le modalità stabilite dagli Statuti e dalle rispettive norme di attuazione; ciò anche attraverso il trasferimento o la delega di ulteriori funzioni statali con oneri a carico del loro bilancio.

Questo vale anche per quanto riguarda l’attuale sistema dei rapporti finanziari con lo Stato, che per il Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige/Suedtirolo e Valle d’Aosta è caratterizzato dal sistema territoriale integrato di finanza pubblica che al contempo consente, su base di accordi bilaterali, il pieno e responsabile concorso della Regione/Province autonome al miglioramento dei

saldi di bilancio dello Stato (quindi riduzione del deficit) e al perseguimento degli altri obiettivi di finanza pubblica, con coerente attuazione del principio di leale collaborazione con tutti i livelli istituzionali della Repubblica, ma con modalità diverse e distinte da quelle delle Autonomie ordinarie.

Proprio queste permanenti peculiarità delle Autonomie speciali fanno ritenere perfettibile la formulazione dell'art. 10 del DDL 615 in esame, in quanto, se da un lato il mero e generico riferimento-rinvio all'articolo 10 della LC 3/2001 dovrebbe tutelarle da qualsivoglia *reformatio in pejus*³, dall'altro lato si potrebbe anche prestare ad una interpretazione non condivisibile, che consentisse, in sostanza, la diretta applicazione alle Regioni a statuto speciale della stessa procedura prevista per quelle ordinarie dall'art. 116 terzo comma della Cost. e dal DDL 615.S. Impostazione interpretativa questa che non si ritiene conforme né agli statuti speciali, né all'art. 116, terzo comma, della Costituzione stessa, che, tra l'altro, letteralmente fa riferimento alle "altre Regioni", diverse quindi da quelle a statuto speciale, cui si riferiscono il primo e secondo comma. Pertanto anche per l'ampliamento degli ambiti di competenza delle autonomie speciali va definito nelle forme e con le modalità previste dagli statuti stessi, cioè norme di attuazione o modifiche dello statuto stesso.

Rimane, peraltro, da affrontare per le Autonomie speciali, come sopra accennato, la necessaria definizione di una specifica iniziativa per assicurare la revisione degli statuti con le modalità proprie della legge costituzionale, preceduta dalla altrettanto necessaria e preliminare integrazione di ciascuno statuto con l'introduzione dell'intesa preventiva del consiglio regionale (e dei consigli provinciali per il Trentino Alto Adige) prima della seconda deliberazione dei rispettivi disegni di legge costituzionale da parte delle Camere.

Da tutto ciò consegue che i percorsi evolutivi dell'autonomia ordinaria e di quelle speciali sono caratterizzati da norme, forme e procedure distinte e diverse, che non possono intersecarsi tra loro, pur avendo finalità analoghe, se non con grave rischio di incertezza sia per il coordinamento delle fonti normative, sia sul piano interpretativo. Ecco perché, se si rinunciasse al riferimento esclusivo alle fonti normative derivanti dall'assetto statutario speciale, si rischierebbe di rinunciare implicitamente alle più forti garanzie per l'autonomia stessa.

Sulla base delle già indicate premesse e considerazioni si formula la seguente

PROPOSTA ALTERNATIVA ALL'ATTUALE TESTO DELL'ART. 10, COMMA 2, DEL DDL 615/S

"Fino alla revisione dei rispettivi statuti speciali, al conferimento di nuove e ulteriori funzioni statali alle regioni a statuto speciale e alle province autonome si provvede con norme di attuazione dei rispettivi statuti ovvero con le altre modalità e procedure previste dagli statuti medesimi. A fronte del conferimento di nuove e ulteriori funzioni, le predette norme definiscono anche il correlato adeguamento delle entrate della regione o della provincia autonoma per il finanziamento dei conseguenti oneri aggiuntivi, fermo restando il loro concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica complessiva, di perequazione e di solidarietà nonché all'osservanza dei diritti e degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea."

Con riferimento a b): individuazione dei diritti civili e sociali e loro declinazione in LEP, costi e fabbisogni standard

Il DDL 615/S, correlandosi a quanto previsto, a monte, dai commi da 791 a 801 della legge di bilancio dello Stato per il 2023, sviluppa le modalità per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio, mediante l'emanazione di DPCM a seguito di una complessa procedura, che coinvolge anche pareri

³ nel senso che la riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione non potrebbe essere interpretata né come riduttiva degli ambiti di competenza della potestà legislativa e amministrativa delle Autonomie speciali stesse, né può comportare per le stesse minori competenze rispetto alle Autonomie ordinarie

obbligatori e intese delle Conferenze Stato-Autonomie (art. 3 d.lgs. 281/1997) e pareri della Commissione parlamentare per le questioni regionali (art. 126 Cost.).

La determinazione dei LEP, dei conseguenti costi e fabbisogni standard di finanziamento è posta quale condizione necessaria per l'attribuzione di ulteriori funzioni alle regioni, nonché quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria e nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, ma anche per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, nonché per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al PNRR e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali.

Al riguardo si esprimono alcune ulteriori considerazioni sui seguenti profili del DDL 615 in esame:

- a) In termini generali, va rilevato che la mera ricognizione in via amministrativa dei diritti costituzionalmente tutelati, traendoli dalla legislazione vigente, come previsto dalla L 197/2022, appare di difficile attuazione senza violare la riserva relativa di legge, posta dalla stessa Costituzione all'art. 117, terzo comma, lett. m); ciò, posto che, salvo eccezioni, si imporrebbe probabilmente un'interpretazione autentica, anch'essa riservata alla legge. Pertanto ne consegue la necessità di meglio esplicitare, nel DDL 615 in esame, la relazione tra individuazione dei diritti civili e sociali, per i quali vi è riserva di legge relativa, e la determinazione dei corrispondenti LEP da garantire in tutto il territorio nazionale.

Pertanto è da ritenersi non sufficiente un mero rinvio all'atto amministrativo, pur di portata generale, senza la previa individuazione in legge dei contenuti essenziali, sul piano qualitativo-sostanziale, di ciascun diritto costituzionale. Un importante precedente di riferimento in tal senso è costituito dalla legge istitutiva del SSN (L. 833/1978) che ha individuato i profili qualitativi sostanziali del diritto alla tutela della salute (vari tipi di assistenza e di prestazioni) mentre la loro declinazione nei correlati Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) è operata dall'art. 1 del d. lgs. 502/1992; sui LEA si basa la individuazione della dimensione finanziaria del FSN, mentre sui fabbisogni standard si basa il conseguente riparto fra le regioni a statuto ordinario, escluse quelle speciali che non partecipano al Fondo.

Nello specifico, per le Autonomie speciali, è importante evidenziare che, mentre sono vincolanti le norme di legge che definiscono e sostanziano qualitativamente i diritti civili e sociali, così come anche i LEP, non si applicano, invece, i costi e i fabbisogni standard, in quanto correlati al sistema finanziario delle regioni ordinarie. Infatti la Legge 42/2009 che espressamente esclude (artt. 1 e 27) le Autonomie speciali; le quali, pertanto, garantiscono i diritti costituzionali delle persone, così come i correlati LEP/LEA, secondo il proprio ordinamento, assicurando la copertura degli oneri direttamente a carico del proprio rispettivo bilancio.

- b) Si rileva, infine, l'opportunità di chiarire nel DDL, integrando quanto previsto dall'art. 9 del medesimo in materia di "Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale", che i LEP individuati varranno contestualmente e contemporaneamente sia per le regioni che acquisiscono forme di autonomia differenziata, sia per le altre regioni: ciò in quanto essi devono valere simultaneamente in tutto il territorio nazionale, proprio in quanto attuazione di diritti costituzionalmente tutelati; la differenza sarà data solamente dal fatto che, per le regioni che non acquisiscono autonomia differenziata, i LEP saranno attuati e garantiti dallo Stato, per la parte non già trasferita comunque a tutte le regioni sulla base dei processi di devoluzione già attuati; quali, ad esempio, quelli derivanti dal DPR 6 16/1977 nonché dalla legge 59/1997 e dai conseguenti decreti legislativi e DPCM attuativi (es., il d. lgs 112/1998, in materia di "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali"). Tutto ciò anche ai fini di valutare l'esigenza di individuare le norme di copertura finanziaria degli oneri aggiuntivi derivanti dai nuovi LEP e conseguenti costi e fabbisogni finanziari standard, con riferimento sia alle regioni ad autonomia differenziata, che alle altre regioni.

Roma, 30 maggio 2023

Gianfranco Postal