

CAMERA DEI DEPUTATI

I Commissione

A.C. 1665

Approvato dal Senato della Repubblica il 23 gennaio 2024 (v. stampato Senato n. 615) presentato dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie (Calderoli) e recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*

AUDIZIONE INFORMALE

della Prof. avv. Barbara Randazzo, ordinario di Istituzione di diritto pubblico presso

l'Università degli Studi di Milano

Milano, 28 marzo 2024

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati e Deputate,

Illustre Sig. Ministro,

Ringrazio anzitutto di avermi voluto audire e senza indugi mi accingo a illustrare brevemente alcuni degli aspetti del disegno di legge in discussione che, sotto il profilo costituzionale, mi paiono meritevoli di approfondimento.

1. Sulla *ratio* e sulla *natura* della legge in discussione

[Articolo 1]

Si è detto che la legge in discussione, in quanto legge ordinaria, non avrebbe forza di resistenza passiva adeguata rispetto alla legge rinforzata *ex art. 116, terzo comma, Cost.* che dovrebbe vincolare.

Al riguardo parrebbe piuttosto doversi ragionare nel senso opposto, giacchè la legge in discussione proprio in quanto *legge generale* è volta a esplicitare il perimetro della disposizione costituzionale, disciplinando procedimento e limiti applicabili a ciascuna delle leggi rinforzate con le quali si attribuiranno alla singola Regione ulteriori forme di autonomia. In quanto legge di attuazione della disposizione costituzionale, essa dunque è sostanzialmente idonea a definire il perimetro e le modalità di negoziazione Stato-Regione e della relativa legge.

Per quanto a taluno il parallelismo con la legge di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. non piaccia, è indubbio che si tratti del modello più prossimo a quello dell'art. 116, terzo comma, Cost., e

che la legge in discussione possa ben essere paragonata a quella *legge generale sulla libertà religiosa* che la dottrina più sensibile e avvertita aveva suggerito di approvare, prima di avviare la negoziazione delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Nella legge generale sarebbero dovute confluire tutte quelle *disposizioni di diritto comune* atte a garantire in modo eguale la libertà religiosa ai sensi degli articoli 19 e 8, primo comma, Cost., e tuttavia la sua mancata adozione non ha certo consentito al Governo e alle confessioni religiose di concludere accordi in contrasto con le disposizioni costituzionali.

Al pari, nella specie, la legge in discussione dovrà restituire la cornice entro la quale l'autonomia dovrà esercitarsi, nel rispetto della Costituzione.

L'articolo 116, terzo comma, Cost. va infatti interpretato nel complessivo tessuto costituzionale, e in particolare alla luce dei principi fondamentali di cui agli articoli 2, 3 e 5 Cost. e dei valori comuni agli Stati membri dell'Unione europea richiamati all'articolo 2 TUE, nel contesto del Titolo V in cui è inserito.

In quest'ottica va letto l'*articolo 1* del ddl, il quale al comma 1, adottando la tecnica della elencazione puntuale dei principi anziché limitarsi a un richiamo delle disposizioni costituzionali di riferimento, corre il rischio di apparire pletorico e di ingenerare confusioni.

Che anche le leggi rinforzate siano assoggettate al rispetto della Costituzione è questione non messa in discussione, a quanto mi consta, da nessuno. Di tal che parrebbe più consona una formulazione dell'articolo 1 del seguente tenore:

“L'accesso alle ulteriori forme di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost. è garantito nel rispetto dei principi fondamentali di cui agli articoli 2, 3 e 5 Cost. e dell'articolo 2 TUE”.

2. Forma e contenuto dell'atto di iniziativa regionale

[Articolo 2]

Sempre muovendo da una *interpretazione sistematica* dell'articolo 116, terzo comma, Cost., debbono svolgersi alcune considerazioni sulla richiesta di intesa di cui all'articolo 2 ddl.

Orbene, considerato che la disposizione costituzionale autorizza l'introduzione di una *differenziazione di trattamento tra Regioni ordinarie*, dunque *di diritto comune*, è evidente che essa debba trovare una ragionevole giustificazione e non possa essere rimessa al mero desiderio, alla volontà della Regione richiedente.

L'atto di iniziativa, pertanto, nell'individuare puntualmente *le funzioni*, legislative e/o amministrative, richieste nell'ambito delle materie indicate all'articolo 116, terzo comma,

Cost., dovrà altresì motivare la richiesta, dimostrando mediante indici di virtuosità o qualità dei servizi, o comunque in ragione della puntuale individuazione delle peculiarità del contesto istituzionale e territoriale, di poter esercitare le *ulteriori* funzioni in modo più efficace rispetto allo Stato, in vista della migliore erogazione ai cittadini dei servizi e delle prestazioni connesse. Per tali ragioni, l'attuale formulazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 2 ddl non appare idonea a rendere esplicita la connessione che deve intercorrere tra differenziazione e principio di eguaglianza, il quale, come è noto, per giurisprudenza costituzionale consolidata non impone una assoluta parità di trattamento, ma piuttosto che vengano trattate nello stesso modo situazioni uguali e in modo diverso situazioni diverse, richiedendo in tal guisa *ragionevolezza delle differenziazioni*.

In altre parole, una compiuta attuazione dell'autonomia differenziata non implica che tutte le Regioni ordinarie richiedano e accedano alle ulteriori funzioni indicate nella disposizione costituzionale, essa implica piuttosto la realizzazione di un *modello a geometria variabile*, fondato su ragionevoli differenziazioni, espressione della tensione insita nel principio costituzionale di eguaglianza che richiede un delicato bilanciamento tra le esigenze di parità e di differenziazione.

Ancora, ho fatto riferimento alle funzioni, non alle *materie*, come oggetto di negoziazione. Mi pare infatti, che il tenore letterale dell'articolo 116, terzo comma, Cost., e una sua lettura sistematica conduca/no in modo piano e convergente a escludere che intere materie, possano essere devolute alla Regione richiedente. A ragionare diversamente, *per le funzioni legislative* si finirebbe con l'incidere sul riparto di competenze fissato nell'articolo 117 Cost., e *per le funzioni amministrative*, si irrigidirebbe l'operatività (che per natura è flessibile) del principio di sussidiarietà ed adeguatezza, eludendo in entrambi i casi il procedimento di revisione costituzionale di cui all'articolo 138 Cost.

3. Sulla previa necessaria determinazione dei LEP. Limiti

[Articoli 1, comma 2, 3 e 4]

Dalla delimitazione dell'oggetto della negoziazione alle *funzioni* discendono, mi pare, conseguenze anche nella interpretazione delle disposizioni concernenti i LEP.

La questione è assai delicata e centrale, per questo va affrontata con serenità, oltre che con serietà, e ciò esige che si archivino definitivamente le esperienze maturate sinora, e si guardi all'attuazione della disposizione costituzionale come allo strumento necessario *per avviare una*

nuova stagione, superando alcuni vizi di fondo dei tentativi di differenziazione che avevano condotto agli accordi preliminari del 2018.

L'art. 116, terzo comma, Cost. va attuato, rifuggendo dalla tentazione di erigere muri insormontabili, inutilmente volti a ostacolare il processo di implementazione, e approntando tutte le condizioni *necessarie e sufficienti* al fine consentirne il raggiungimento degli scopi in coerenza con il dettato costituzionale.

Fatte queste premesse, e ribadito che si condividono le preoccupazioni ingenerate dalle richieste massimaliste e impropriamente motivate che hanno segnato taluni dei precedenti tentativi di attuazione dell'autonomia differenziata, non può non osservarsi che anche le attuali previsioni paiono consentire un 'massiccio' trasferimento di funzioni, financo in tutte e 23 le materie, tramite un'unica intesa con la Regione (si v. articolo 4).

Se si accede invece all'idea che gli atti di iniziativa regionale debbano indicare puntualmente le funzioni richieste e debbano recare idonea motivazione, allora parrebbe ragionevolmente giustificata l'esigenza di condizionare la negoziazione con la singola regione all'esito di valutazioni concernenti i LEP relativi alle funzioni (non materie) delle quali la regione faccia richiesta e a quelle ad esse immediatamente connesse, definiti, tipologia per tipologia, in conformità ai criteri e agli indirizzi indicati dal CLEP. Ciò parrebbe sufficiente anche in considerazione della previsione del monitoraggio sull'effettiva garanzia in ciascuna Regione della erogazione dei livelli essenziali in condizioni di appropriatezza, efficienza e congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse disponibili (di cui ai commi 4, 5, 6 dell'articolo 3).

Non convincente sembrerebbe invece la pretesa di condizionare l'attribuzione delle ulteriori funzioni alla definizione di tutti i LEP, o di tutti quelli relativi alle materie indicate nell'art. 116, terzo comma, Cost., prescindendo dal perimetro della richiesta della singola regione.

Si tratta, mi pare, di una tesi 'massimalista' che sembra rispondere alla speculare tesi 'massimalista' di chi sostiene che tutte le Regioni debbano poter richiedere tutte le materie indicate nella disposizione costituzionale, anche con un'unica intesa. Il che, per le ragioni che si è detto, non pare affatto discendere dalla *ratio* della disposizione costituzionale, e piuttosto pare con essa financo incompatibile.

4. L'applicazione della legge in discussione alle Regioni ad autonomia speciale

[Articolo 11, comma 2, ddl]

Nell'attuale formulazione, per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale il disegno di legge non prevede più soltanto l'applicabilità della cd. *clausola di maggior favore* di cui all'articolo 10 della legge cost. n. 3 del 2001, come nel testo originario del ddl Calderoli, bensì l'estensione

anche a queste ultime del perimetro applicativo dell'intera disciplina recata dal medesimo ddl., compresa quella procedurale, scelta che appare incoerente con il dettato dell'art. 116, terzo comma, Cost. e che contrasta frontalmente con il sistema delle fonti dell'autonomia speciale, *in primis* con gli Statuti speciali, e più in generale con il sistema di rapporti tra lo Stato e la singola Regione ad autonomia speciale.

Come è noto, l'estensione dell'applicazione alle Regioni speciali ha suscitato dure reazioni in dottrina, fondate per lo più sul chiaro tenore letterale della disposizione costituzionale che si riferisce espressamente "*ad altre Regioni*", diverse cioè da quelle disciplinate al secondo comma, vale a dire dalle Regioni ad autonomia speciale.

Ebbene, per quanto non si possano che condividere i dubbi connessi all'applicabilità alle Speciali della disciplina in discussione, tuttavia, gli argomenti a sostegno degli stessi, consentono a mio avviso di giungere a conclusioni di segno opposto rispetto a quelle cui perviene chi pure sostiene l'incostituzionalità della previsione.

I dubbi di costituzionalità appaiano giustificati non già in relazione alla facoltà delle Regioni ad autonomia speciale di acquisire nuove funzioni nelle materie indicate all'articolo 116, terzo comma, Cost., quanto piuttosto all'estensione alle Regioni ad autonomia speciale delle forme di attribuzione delle funzioni disciplinate da quest'ultima disposizione costituzionale.

Del resto che le forme e i percorsi dell'autonomia speciale rispetto a quella ordinaria siano stati tenuti ben distinti dalla stessa legislazione statale, risulta da una pluralità di interventi legislativi (es. la l. n. 131 del 2001, la l. n. 42 del 2009, nonché tutte le leggi di manovra finanziaria dello Stato), sulla base del metodo negoziale già definito da ciascuno Statuto per il tramite delle Commissioni paritetiche.

Del tutto coerente con il peculiare modello di relazione sopra descritto risultava l'emendamento proposto in Commissione al Senato, e successivamente ritirato, il quale proponeva di aggiungere, tra l'altro, il seguente periodo: "*Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti speciali, al conferimento di nuove e ulteriori funzioni statali di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, le regioni a statuto speciale e le province autonome, possono provvedere con norme di attuazione dei rispettivi statuti ovvero con le altre modalità e procedure previste dagli statuti medesimi*".

Tale emendamento non faceva che ricalcare i tratti della disciplina già vigente, nelle more dell'adeguamento degli statuti speciali. Le Regioni ad autonomia speciale, infatti, possono già acquisire funzioni ulteriori rispetto a quelle previste dagli Statuti— e dunque anche quelle indicate al terzo comma dell'articolo 116 Cost. — attraverso norme di attuazione statutaria, in virtù della consolidata giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto a tali norme un "*sicuro*

ruolo interpretativo e integrativo” delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale (si v. sentenze n. 24 del 2022, n. 65 del 2019, n. 93 del 2017, n. 142 del 2015, n. 132 del 2009 e n. 51 del 2006).

Secondo la Corte costituzionale, infatti: *“la normativa di attuazione statutaria costituisce un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali, che consente – all’esito di uno speciale procedimento di formazione che vede protagoniste le commissioni paritetiche Stato-Regione – un adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali alle mutate esigenze delle comunità locali”*. Il che – precisa la Corte – *“fra l’altro non esclude che, attraverso lo strumento delle norme di attuazione degli statuti speciali, la stessa Regione Siciliana e la Regione autonoma Sardegna possano, al pari della Regione autonoma Valle d’Aosta e delle Province autonome, essere dotate di maggiori funzioni...”* (Così sentenza n. 65 del 2019, enfasi aggiunte). In sintesi, la Corte costituzionale ha da tempo riconosciuto che le norme di attuazione degli Statuti ad autonomia speciale sono *“dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie”* e *“possono anche avere un contenuto praeter legem, «nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano».*” (Così sentenza n. 132 del 2009; nello stesso senso Corte cost., sentenze n. 341 del 2001, n. 212 del 1984 e n. 20 del 1956).

Per queste ragioni, dunque, non può che dubitarsi, a mio avviso, della legittimità costituzionale dell’attuale formulazione del comma 2 dell’art. 11 e, più in generale, di qualunque formulazione tesa a imporre alle Regioni speciali procedure di negoziazione diverse da quelle disciplinate dai rispettivi Statuti.

Barbara Randazzo