

**Audizione dinanzi all'ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione ai disegni di legge n. 615/S, 273/S e 62/S in materia di disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione**

30 maggio 2023

In relazione ai tre disegni di legge si ritiene utile dedicarsi al profilo dell'autonomia speciale nel contesto dell'attuazione del regionalismo differenziato e dunque di proporre un contributo in riferimento all'art. 10, comma 2 del disegno di legge n. 615/S che reca *“Nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, si applica l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3.”* nonché di formulare alcune considerazioni in riferimento all'applicabilità delle disposizioni sui costi e fabbisogni standard alle Autonomie speciali.

Per inquadrare il profilo dell'autonomia speciale nel sistema costituzionale in relazione al regionalismo differenziato, sia consentito di svolgere alcune considerazioni generali.

Il progetto di legge n. 615/S ha come obiettivo di porre il quadro generale per l'attuazione del regionalismo differenziato, introdotto in Costituzione dalla legge cost. di riforma n. 3/2001 come ulteriore tassello dell'autonomia regionale delle Regioni a statuto ordinario e ancorato nell'art. 116, comma 3, Cost.. È espressione ulteriore del principio di autonomia territoriale di cui all'art. 5 Cost. e del profilo democratico e pluralista (unità nella diversità) della Repubblica, principio diretto a rispondere ai bisogni di un paese ampiamente differenziato e poco omogeneo sotto profili economici, sociali, geografici e storico-culturali e il quale pone le basi per adattare l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative in relazione alle diversità e per attuare l'eguaglianza in senso sostanziale, spesso non garantita da regole uniformi.

Sin dal 1948, la Costituzione è caratterizzata da un modello di regionalismo asimmetrico che, accanto alle Regioni a statuto ordinario che trovano la loro disciplina nel Titolo V della Parte II della Costituzione, individua cinque regioni (Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste) che *“dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale”* (art. 116, comma 1, Cost.). Le regioni dell'autonomia speciale sono e rimangono di ordine geografico, economico, storico e cultural-linguistico e, nel caso della Provincia autonoma di Bolzano (che assieme alla Provincia autonoma di Trento, costituisce la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol – art. 116, comma 2, Cost.) si fondano anche su obblighi assunti dall'Italia a livello internazionale (Accordo Degasperi-Gruber del 1946) di tutelare le minoranze di lingua tedesca e ladina tramite il godimento di un autogoverno fondato su un'ampia autonomia legislativa e amministrativa.

L'autonomia speciale ha dato origine a un quadro ordinamentale diverso da quello delle Regioni ordinarie. Infatti, essa si fonda sugli Statuti speciali aventi natura di legge costituzionale e sulle relative norme di attuazione. Tali norme di attuazione sono decreti legislativi delegati dallo Statuto speciale e rappresentano una fonte normativa distinta e rafforzata (sia per il percorso formativo che necessita del parere obbligatorio delle Commissioni paritetiche Stato/Autonomia speciale e dunque del negoziato fra Stato e Autonomia speciale sia per la competenza riservata – così già Corte cost. 212/1984, 160/1985,

ma anche 51/2006, 24/2022) nonché gerarchicamente posta al di sopra delle leggi ordinarie (cfr. per esempio Corte cost. 239/2004, 51/2006, 24/2022). In particolare, le norme di attuazione degli Statuti speciali costituiscono lo strumento per coordinare l'ordinamento speciale con gli sviluppi dell'ordinamento generale in una prospettiva dinamica e possono anche disciplinare “*praeter statutum*” purchè non “*contra statutum*”, come affermato da giurisprudenza costituzionale costante (cfr. per esempio Corte cost. 353/2001, 24/2022). Va menzionato che le norme di attuazione sono ampiamente utilizzate, basti considerare che per il solo Trentino-Alto Adige/Südtirol attualmente si contano quasi 200 decreti legislativi. Altro elemento centrale (sola eccezione la Sicilia) è rappresentato da leggi statali approvate dal Parlamento previa intesa o accordo tra Governo e Autonomia speciale in materia di finanza e tributi regionali e locali. Inoltre, nel caso delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Trentino Alto Adige/Südtirol nonché delle due Province autonome di Trento e Bolzano, i rapporti finanziari con lo Stato sono caratterizzati da un sistema territoriale integrato di finanza pubblica che realizza il responsabile concorso dell'autonomia speciale agli obiettivi della finanza pubblica nell'ottica del principio di leale collaborazione secondo proprie modalità.

È da sottolineare che gli Statuti speciali e le norme di attuazione rappresentano uno specifico sistema di rapporti fra lo Stato e le Autonomie speciali (Regione/Provincia autonoma). Tale sistema è caratterizzato dalla bilateralità dei rapporti fra singola Autonomia speciale e Stato, dal metodo negoziale alla base del procedimento di emanazione delle norme di attuazione dello Statuto speciale e dal principio pattizio che connota la modifica di determinate parti dello Statuto speciale tramite legge ordinaria in base a una previa intesa fra Stato/Autonomia speciale.

Che i percorsi dell'autonomia ordinaria e delle autonomie speciali siano diversi emerge anche dall'art. 10 legge cost. n. 3/200. Esso statuisce che la riforma costituzionale del 2001 non può né ridurre gli ambiti dell'autonomia speciale (clausola di garanzia) né essere interpretata nel senso che essa significhi competenze minori per le autonomie speciali rispetto all'autonomia regionale ordinaria (clausola di equiparazione). Ciò è anche confermato dal rinvio alle norme di attuazione degli Statuti speciali contenuto in due leggi ordinarie statali di attuazione della riforma del 2001. Si tratta dell'art. 11 della legge n. 131/2003 che – nel sottolineare che rimane ferma l'autonomia speciale già attribuita – assegna alle Commissioni paritetiche il potere di proporre l'adozione delle norme di attuazione necessarie per l'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative. La seconda legge è la legge n. 42/2009 di attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119 Cost. che all'art. 27 mantiene fermo il sistema di coordinamento fra la finanza delle regioni ordinarie e speciali ivi incluso la disciplina del contributo delle autonomie speciali agli obiettivi di coesione, solidarietà e perequazione della finanza pubblica generale basato su norme di attuazione e modifiche dello Statuto speciale presupponenti un'intesa fra Stato e Autonomia speciale.

Secondo la relazione accompagnatoria del disegno di legge n.615/S, lo scopo della disposizione dell'art. 10, comma 2 è di consentire che “*sino all'adeguamento dei rispettivi statuti*” anche le autonomie speciali “*possono concludere intese per acquisire nuove competenze nelle materie indicate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*”. Questo obiettivo appare essere in linea con quanto dichiarato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in rapporto ai principi cardine per l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. (Atto 22/218CR4/C1), ove si ritiene che il percorso dell'autonomia differenziata rappresenta attuazione della lettera e dello spirito costituzionale e che con questo spirito vada

garantita anche l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari alle autonomie speciali se inerenti competenze non già esercitate.

Il testo attualmente proposto sostituisce una versione antecedente che recava: *“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.”*.

Alla luce di quanto illustrato nella prima parte ove si è messo in evidenza la diversità delle forme e delle modalità con le quali le Autonomie speciali godono di forme e condizioni particolari di autonomia nei confronti delle Regioni ordinarie e dunque si sono sottolineate le peculiarità che caratterizzano l'ordinamento delle Autonomie speciali all'interno del sistema costituzionale – ordinamento che è e deve rimanere diverso anche se nello schema di attuazione del regionalismo differenziato si riscontrano analogie e affinità - si ritiene che il mantenimento dell'attuale testo rischia di creare incertezza normativa e interpretativa in riferimento alle fonti normative dell'autonomia speciale e che si rinunciarebbe anche alle garanzie dell'autonomia speciale stessa. Si ritiene che le Autonomie speciali dispongano già degli strumenti per acquisire nuove competenze nella forma delle norme di attuazione degli Statuti speciali e delle leggi ordinarie statali basati sull'intesa fra Stato e Autonomia speciale in materia finanziaria. Perciò si considera utile una riformulazione del disposto di legge nel senso di richiamare esclusivamente il quadro ordinamentale dell'autonomia speciale per inquadrare l'ampliamento non solo auspicabile ma doveroso dell'autonomia legislativa e amministrativa speciale.

Inoltre si desidera sottolineare che in riferimento all'autonomia finanziaria delle Autonomie speciali godenti del sistema territoriale integrato – benché le norme di leggi che definiscono la sostanza dei diritti sociali e civili (e i LEP) sono da ritenere vincolanti per loro – i costi e i fabbisogni standard non devono trovare applicazione, in quanto sono le Autonomie speciali ad attuare e garantire sul proprio territorio e secondo il proprio ordinamento i diritti mediante i propri bilanci come anche riconosciuto dalla legge n. 42/2009 che richiama per l'attuazione del federalismo fiscale nei loro confronti l'uso degli strumenti propri dell'autonomia speciale (artt.1 e 27).

Esther Happacher, Università di Innsbruck (Austria)