

Trento, 5 giugno 2023

**On.le Presidente
Commissione Affari Costituzionali
Sen. avv. Alberto Balboni
Senato della Repubblica**

DDL 615/S congiunto a 62/S e 273/S recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione” - Contributo

Ringraziando per l'invito e con il rammarico di non poter intervenire in presenza ai lavori della Commissione, dimetto un breve scritto con le considerazioni che avrei, nel caso, illustrato.

Stante il breve preavviso e non avendo avuto modo di conoscere i contenuti delle precedenti audizioni, svolte da autorevoli Studiosi ed Esperti, svolgo sintetiche riflessioni per punti, nella speranza di offrire un contributo utile o quantomeno di agevole lettura, scusandomi sin d'ora per eventuali ripetizioni di punti di vista già illustrati.

1. L'odierna iniziativa ha ad oggetto provvedimenti che si presentano “di attuazione” dell'art. 116, III comma, della Costituzione, ossia di una disposizione costituzionale che sconta le carenze della non ineccepibile riforma del Titolo V della XIII Legislatura, che ha integrato una “fuga in avanti”, non pienamente ponderata, e priva di norme transitorie e finali.

Non era difficile prevedere - in un'esperienza, mai matura, di Stato regionale “a più velocità” - che la previsione di incrementi differenziati di competenze, se sarebbe stata in grado di andare incontro a pur legittime aspirazioni di alcuni territori, avrebbe determinato, a tacer d'altro, una serie di problematiche difficilmente affrontabili, quali, tra le altre, l'incremento di spese, problemi di tenuta complessiva

della macchina statale (residua) e questioni concernenti la garanzia dei diritti delle comunità (tutte).

E tali nodi, di certo, non possono essere sciolti da una legge di attuazione, la quale, al più, può farsi carico di delineare processi e metodi per affrontarli.

Dall'altro lato, le proposte devono presupporre una lettura attenta della disposizione costituzionale, la quale reclama, in quanto fonte sovraordinata, l'applicazione di criteri ermeneutici rigorosi, trascurando la lusinga di obiettivi di interpretazione, all'evidenza, "correttiva" (della disposizione costituzionale).

Tanto più che le iniziative si pongono come proposta di legge di attuazione dell'art. 116, III co., Cost., che non è espressamente prevista dalla disposizione costituzionale e, come tale, non pare capace di assumere ruolo costituzionalmente necessario né di norma interposta.

Ora, concentrandomi sul testo del d.d.l. 615, rilevo che il medesimo si contrassegna, rispetto alle altre proposte di iniziativa parlamentare, per la maggiore ampiezza illustrativa e di contenuti.

Alla vocazione "proceduralista" si aggiunge l'obiettivo di determinazione di criteri/principi. E nel quadro della prima, si tenta di affrontare il nodo nevralgico ed indifferibile delle modalità con le quali le assegnazioni di nuove competenze non devono ostacolare il conseguimento dei Livelli essenziali delle prestazioni, strumentali alla tutela dei diritti. Obiettivo più che commendevole, poiché in uno Stato regionale che non si fonda su ragioni originarie differenzianti, il principio di autonomia si alimenta e si legittima misurandosi, quotidianamente, con la capacità di dare effettiva consistenza alla garanzia dei diritti, secondo una classica interpretazione del principio di autonomia di cui all'art. 5 della Costituzione.

Le considerazioni che seguono illustrano alcune riflessioni in relazione alle forme procedurali previste, con l'auspicio di provocare qualche suggestione e, semmai, approfondimento.

2. Schematicamente ed in via di estrema sintesi:

A) Sulla legittimità e sul grado di “efficacia” delle disposizioni.

Pur in difetto di espressa previsione da parte dell’art. 116, III co., Cost., e, comunque, della Legge cost. n. 3/2001, il Legislatore ben può intervenire per dettare, con legge ordinaria, una disciplina procedurale, quanto meno per “organizzare” il procedimento “lato apparato statale”.

La circostanza che l’odierno d.d.l. abbia ad oggetto il procedimento di formazione di una fonte primaria e rinforzata non integra alcuna “rottura” del sistema delle fonti

Vi sono vari esempi di leggi ordinarie che hanno disciplinato la formazione di fonti primarie statali, anche rinforzate (ad esempio, per rimanere in materia di diritto regionale, l’art. 6 della legge 62 del 1953, che aveva dettato le prime norme su “*Costituzione e funzionamento degli organi regionali*”)

Resta però la circostanza che la Legge di approvazione dell’intesa, ex art. 116, III co., Cost., non sarà impedita a porsi in deroga rispetto alla legge ordinaria di attuazione, in nome del principio della successione delle leggi nel tempo, ed anche in nome del principio di specialità, alimentato e confermato dalla procedura rinforzata prevista. D’altra parte, come detto, la proposta di legge in discussione, se approvata, non pare potrà essere qualificata come “norma interposta”, in difetto di una previsione costituzionale.

Stante questa fisiologica amputazione di cogenza, il contenuto andrebbe attentamente valutato, tenuto conto della sua portata principalmente ordinatoria (nelle trattative). Magari valutando l’opportunità di limitarne i contenuti alle parti effettivamente utili, anche al fine di scongiurare eventuali confusioni in sede di interpretazione (quale sarà la portata della selezione dei principi e dei criteri contenuta nell’art. 1, in un eventuale giudizio di legittimità costituzionale?).

B) Sull’iniziativa legislativa.

L’art. 2 del d.d.l. presuppone che l’iniziativa regionale di cui all’art. 116, III co., Cost., non abbia il significato tecnico di riserva di iniziativa legislativa, seppur la medesima si trovi calata in una disposizione che ha ad oggetto la disciplina di una specifica fonte del diritto (la legge statale rinforzata); l’espressione viene di fatto tradotta come

equivalente di “impulso” o “richiesta” ai fini dell’avvio del confronto Stato – Regione per la formazione della intesa. Ciò complice la segmentazione del comma dell’art. 116 Cost., che richiama l’iniziativa nel primo periodo, laddove il riferimento alla legge rinforzata è ubicata nel secondo.

Orbene, evidentemente, sulla base di questo assunto, l’iniziativa legislativa è stata assegnata (riservata) al Governo, che, a mente del comma 8 dell’art. 2, dovrebbe, senza indugio, presentare un d.d.l. alle Camere all’esito della formazione della intesa.

Resta il fatto che questa scelta svaluta il ruolo delle Regioni, attenuando il valore della locuzione “su iniziativa della Regione interessata”, e forse non si allinea al significato desumibile dai lavori preparatori della riforma del 2001, che come si ricorderà avevano recepito una soluzione già proposta nella Commissione bicamerale, ed avevano enfatizzato il ruolo dell’iniziativa regionale (vedi dossier atti Senato novembre 2001, pag. 11).

Di certo, la riconduzione al Governo – che non è espressamente menzionato nell’art. 116 Cost. – del potere di iniziativa legislativa non è giustificabile dall’esperienza di altri esempi di fonti primarie previa intesa, quali quelli *ex art. 8* della Costituzione, laddove il riconoscimento al Governo risulta obbligato e comunque ragionevole.

Senza poi contare che l’art. 71 Cost., che riserva alla disciplina di rango costituzionale l’assegnazione del potere di iniziativa legislativa, potrebbe ritenersi esteso anche alle ipotesi in cui si disponga la “riserva” di iniziativa, nella misura in cui ha, al converso, portata riduttiva del potere riconosciuto ad altri titolari. Ciò in una legge che non è abilitata dalla disposizione costituzionale ad essere “di attuazione” della medesima.

C) Sul ruolo della legge di approvazione.

Sulla possibilità di *emendatio* dell’intesa da parte della Legge di approvazione.

Sinteticamente: se la Legge di approvazione deve essere “sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”, ossia deve essere il suggello ad un accordo raggiunto all’esito di un’iniziativa politica riservata nell’avvio esclusivamente alla Regione, l’ipotesi di una legge *ex art. 116, III co., Cost.*, che sia difforme dall’intesa pare presentarsi distonica, anche perché potrebbe non più trovare l’accordo delle Parti.

D'altra parte, l'assegnazione al Parlamento del ruolo di approvazione dell'iniziativa regionale, previa assunzione dell'intesa, esalta l'autonomia regionale in coerenza con i dati che emergono dalla disposizione costituzionale, che prevedono, appunto, la necessaria iniziativa della Regione e l'essenzialità di un procedimento consensuale tra Parti, che devono trovare un accordo nel rispetto dei principi costituzionali.

Ovviamente la questione integra un tema sottratto alla potestà determinativa di una legge ordinaria, sicché in questa sede non si può far altro che interrogarsi sul tema quale esito dell'interpretazione dell'art. 116, III co., Cost., in vista delle scelte da selezionare.

Qualora si confermasse quanto detto sopra, non potendo ipotizzare che le Camere debbano soggiacere all'intesa raggiunta (dal Governo) abdicando al proprio ruolo di pieno controllo politico, ma, nel contempo, auspicando che piccole divergenze possano emergere e pure rinvenire facile soluzione, potrebbe valutarsi l'opportunità di inserire nel d.d.l. un procedimento di "seguito" semplificato ad un'eventuale mancata approvazione da parte delle Camere, per il raggiungimento di un'immediata integrazione/modifica dell'intesa. Ovviamente avendo cura di non interferire nella disciplina del procedimento legislativo.

D) Sulla durata della "intesa"

L'art. 7 del d.d.l. prevede che l'intesa sia a tempo (abbia un termine, max dieci anni) e che la stessa si "rinnovi" di un pari periodo, in difetto di modifiche da approvarsi attraverso un meccanismo di *contrarius actus*, declinando così l'art. 116, III co., Cost..

Si comprende il presupposto di fondo; l'idea che un modello specifico di regionalismo differenziato, che ha comportato una devoluzione di competenze e, con essa, una modifica di assetti organizzativi, sia "per sempre", sarebbe un approdo ingenuo e non ragionevole (considerazione, per il vero, valevole per qualsiasi modello organizzativo, anche se previsto in Costituzione).

Così come è essenziale un costante monitoraggio degli effetti, anche finanziari.

Cionondimeno, la previsione che l'intesa sia sottoposta ad un "tagliando manutentivo" a termine pone qualche interrogativo circa l'utilità della disposizione a fronte dei contenuti della medesima. Ciò perché sembra che si preveda, da una parte,

che, in difetto di modifiche, l'intesa si prorogherebbe in automatico, dall'altra, che le modifiche – qualora introdotte - dovrebbero essere adottate seguendo, comunque, la procedura *ex art. 116, III co., Cost.*

Il che non integra nulla di più di quanto può essere già desumibile dalla disciplina vigente.

Altro sarebbe se venisse prescritta la riconduzione di uno specifico effetto (ad es. caducativo) alla consumazione del termine; ma ben difficilmente una tal previsione potrebbe essere disposta con legge ordinaria.

D'altra parte è lo stesso termine finale dell'intesa che non sembra riconducibile all'art. 116 Cost., tanto più un termine che scaturito dalla volontà delle Parti. Forse la minimizzazione dei contenuti novativi della previsione, che espone la medesima ai cennati rilievi, è stata indotta dall'inidoneità della fonte primaria a disporre nel caso.

In secondo luogo, il testo sembra occuparsi della modifica dell'intesa configurando quest'ultima come l'oggetto della modifica in luogo della legge rinforzata; parrebbe invece che sia quest'ultima la fonte della competenza (differenziata) della Regione, come d'altra parte è presupposto dal comma 8 dell'art. 7 del d.d.l. che, nel riconoscere i vincoli al legislatore successivo, presuppone ed afferma che l'effetto vincolante è riconducibile alla legge rinforzata *ex art. 116 Cost.* Il testo Costituzionale non parla di intesa approvata con legge ma di legge approvata sulla base di intesa.

Dovrebbe quantomeno essere chiarito che l'oggetto della modifica sia la legge *ex art. 116 Cost. III comma*, ovviamente partendo dal rinnovo dell'intesa.

Sia consentito ricordare che resta sempre la possibilità per lo Stato di superare la procedura *ex art. 116, III comma*, qualora i canali relazionali non dovessero mostrare efficacia, mercé l'adozione di una legge costituzionale (di deroga).

E) Sulla disposizione transitoria e finale

E.1 Sull'art. 10, II comma.

La disposizione richiama l'art. 10 della Legge cost. 3/2001¹, supponendo dunque che la disciplina di cui all'art 116, III co., Cost. possa applicarsi anche alle regioni

¹“*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.*”

speciali, ovviamente ritenendo che possa applicarsi solo con riferimento alle materie previste alle lettere n) e s) dell'art 117, II comma, e alle materie indicate al terzo comma, che siano interessate dall'applicazione della clausola di maggior favore, poiché non già assegnate, alla competenza delle predette Regioni – in pari o miglior misura – dagli Statuti speciali. Quindi, un'applicazione limitata, posto che molte materie ivi previste sono già nella competenza delle Regioni speciali in forza degli Statuti vigenti, e come tali sottoposte già ad un diverso regime oltre che ad un diverso procedimenti di attuazione e di implementazione, mercé l'adozione di altre fonti primarie rinforzate (norme di attuazione).

Sul punto, due brevissime considerazioni che traggono anche spunto dalle riflessioni del dossier che mi è stato esibito.

Non si può trascurare che l'art. 116, nella sua inequivocabile geometria, riserva agli Statuti speciali e ai processi attuativi ivi previsti la definizione delle competenze delle Regioni ad autonomia speciale e, dall'altra, precisa, alla lettera, che il meccanismo di implementazione delineato dal III comma riguardi le “**altre regioni**” (quindi non le speciali).

Il che potrebbe far dubitare che la clausola di cui all'art. 10 possa applicarsi nel caso di specie.

In ogni caso, la clausola di maggior favore dovrebbe riguardare le competenze e i relativi limiti e non le procedure di implementazione.

Da qui la conseguenza che il riferimento all'art. 10 nella odierna legge dovrebbe poter intendersi, al più, nel senso di non precludere alle Regioni speciali di richiedere forme e condizioni di autonomia ulteriori nelle materie che possano essere riconducibili all'art. 116, III comma, nei sensi sopradetti, ferme restando le procedure attuative previste negli Statuti di autonomia, che comunque si concludono con l'adozione di una fonte primaria rinforzata. Da qui, l'utilità di valutare l'opportunità di inserire la specificazione che tale applicazione avvenga con le modalità previste dai rispettivi statuti e relative norme di attuazione.

Ciò fermo restando che appare dubbio quanto questo giovi effettivamente alle Regioni speciali e comunque al quadro differenziato scolpito in Costituzione, posto che, da una parte, si alimenta un processo di assimilazione tra i due gruppi di

autonomie e, dall'altro, si finisce per ritardare ancor di più la doverosa e non più procrastinabile revisione degli Statuti speciali.

E2) Sul III comma dell'art. 10

La disposizione ha il merito di ribadire l'importanza e soprattutto l'immanenza del potere sostitutivo, alle condizioni/presupposti indicati all'art. 120, II co., Cost., anche negli ambiti di nuova competenza.

Senonché, a ben vedere, non vi sarebbero motivi per dubitare della praticabilità del suo esercizio anche in questi ambiti. Forse la legge di attuazione dovrebbe cogliere l'opportunità di declinare eventuali speciali modalità di esercizio di detto potere, qualora ve ne dovesse essere riscontrata l'esigenza, affiancando così sul punto la disciplina di cui alla legge La Loggia, fermo restando l'ossequio ai contenuti di cui all'art. 120 Cost.