



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

17/23/CR05/C1

POSIZIONE SULL'ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

L'Italia ha un problema di qualità istituzionale complessivo, certificato da molte ricerche internazionali, che riguarda certamente anche lo Stato centrale. L'esperienza regionale ha mostrato che intorno a questa media dello Stato centrale, che non è particolarmente alta, c'è stata una distribuzione di comportamenti da cui sono emersi anche risultati ed esperienze molto virtuosi. Il regionalismo italiano ha prodotto situazioni molto negative nel Mezzogiorno, ma anche *performance* regionali di assoluta eccellenza in termini di qualità dei servizi erogati con efficacia ed efficienza.

La diversità delle esperienze regionali deve, pertanto, essere ulteriormente valorizzata ed uno Stato saggio deve rendersi conto che questa differenziazione è ricchezza e che le buone esperienze devono essere diffuse sul territorio. Si è parlato tante volte di un decentramento o di un federalismo a velocità differenziata, di un autogoverno attuato con grande responsabilità, nella convinzione che in alcuni casi possa migliorare la *performance* media dello Stato centrale. Federalismo differenziato significa consentire forme di policentrismo autonomistico là dove ci sono miglioramenti: occorre identificare le buone pratiche e poi, anche attraverso il ruolo dello Stato, trovare il modo di diffonderle in regioni che autonomamente non sono riuscite a generarle.

Proprio nello spirito di offrire un contributo fattivo alla ulteriore valorizzazione delle differenziazioni regionali, e in linea con la necessità prospettata dalla Commissione di presentare all'Assemblea una relazione che individui proposte concrete sulle rilevanti tematiche oggetto della sua attività, sin dal 2015 i Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano hanno avviato un produttivo e unitario confronto sulle modalità e le procedure per il rilancio della specialità come componente della ricchezza culturale, oltre che politico-istituzionale, del Paese.

Si ritiene doveroso esprimere alcune considerazioni di sintesi che rendano esplicite le riflessioni maturate e condivise dalle Regioni e dalle Province autonome che possono essere utilizzate come possibile punto di partenza per una iniziativa legislativa parlamentare in coerenza con “*il dovuto risalto*” da assegnare alle “*attività concertative e di coordinamento orizzontale*” più volte rimarcato dalla Corte costituzionale (da ultimo, cfr. sent. 7/2016).

Lo stato di attuazione degli Statuti speciali

Gli Statuti speciali – diversamente dagli Statuti delle regioni ordinarie - si connotano oggi per un'elevata rigidità e per la loro formale unilateralità. Essi hanno purtroppo dimostrato finora una scarsa propensione ad evolvere, malgrado la loro formulazione vigente sia ormai già molto 'datata', stante la loro speciale procedura di modificazione, che attualmente prevede soltanto l'espressione (e limitatamente ai progetti di iniziativa governativa o parlamentare) di un semplice 'parere' del Consiglio regionale o provinciale interessato.

L'obiettivo, finora disatteso, di aprire una fase di rapide e complessive riforme statutarie era già stato annunciato dall'art. 10 della L. Cost. n. 3 del 2001 (riforma del titolo V). E' stato poi rilanciato dalla proposta di riforma costituzionale sul Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione che prevedeva espressamente che *"Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome"*.

La previsione di una clausola di salvaguardia che disciplina come necessaria l'intesa per la revisione degli Statuti era sicuramente una soluzione positiva. Per la prima volta, infatti, sarebbe stato sancito in Costituzione in forma esplicita lo strumento pattizio e, con esso, un importante strumento di leale cooperazione tra lo Stato e le Regioni speciali e le Province autonome.

L'esito del referendum confermativo dello scorso 4 dicembre non deve perciò distogliere l'attenzione dalla assoluta necessità, per rilanciare l'operatività degli Statuti speciali, che il processo della loro riforma debba svilupparsi attraverso l'introduzione di un binario di stretto e fattivo coinvolgimento delle Regioni interessate.

La previsione di innovative procedure di preventiva intesa sui contenuti delle riforme può, infatti, aprire concretamente la strada ad una stagione di produttiva modernizzazione dei regimi di specialità che, in tutti i sistemi ad autonomia differenziata, include sempre – in maggior o minor misura - fasi di negoziato e di concertazione tra il Parlamento che approva la modifica e la Regione e la Provincia destinatarie, o meglio beneficiarie, degli esiti della stessa.

La soluzione che oggi vi prospettiamo, pur rimanendo nell'alveo del procedimento previsto per l'approvazione delle leggi costituzionali, punta a superare la logica puramente antagonista dei pareri o dei veti e risponde pienamente a quanto preteso dalla Corte costituzionale nel rimarcare che le intese tra lo Stato e le Regioni o le Province autonome devono essere di tipo forte, non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nella *"ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace"* (cfr. sentt. 7/2016, 179/2012, 165/2011).

Nel procedimento di revisione degli Statuti si prospetta la previsione di un'intesa da parte della Regione interessata, espressa con apposita deliberazione da parte Consiglio regionale o provinciale. Nel caso di mancato accordo sul testo, potrebbe pensarsi alla nomina di una Commissione paritaria di convergenza, composta da senatori, deputati e consiglieri regionali/provinciali che, entro un termine perentorio, possa approvare una proposta condivisa di revisione dello Statuto. In caso di ulteriore disaccordo si può ipotizzare che non si faccia luogo all'ulteriore iter di modifica dello statuto speciale.

Punto qualificante dell'ipotesi prospettata è la previsione di un percorso concertativo attraverso l'attivazione di una "Commissione paritaria di convergenza" composta da senatori, deputati e consiglieri regionali, designati dai Presidenti delle rispettive assemblee. Tale soluzione richiama il modello europeo del "Comitato di conciliazione" che riunisce, allo scopo di formulare un testo condiviso per superare l'*impasse* di possibili disaccordi, i membri del Consiglio dell'Unione e i rappresentanti del Parlamento europeo nella procedura legislativa dell'art. 294 del TFUE.

Sull'efficacia delle Norme di attuazione

Il binomio commissioni paritetiche-decreti legislativi (che contengono le norme di attuazione) dal punto di vista strettamente tecnico costituisce ancora la migliore soluzione a tutela dell'autonomia, come espressamente affermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza 213 del 1998. Probabilmente - a seguito del fallimento della riforma costituzionale - il potenziamento delle norme di attuazione costituisce anche lo strumento più efficace e facilmente percorribile secondo un metodo il più possibile unitario, in funzione degli interessi riscontrabili per ciascuna delle Regioni e Province autonome interessate.

Le norme di attuazione sono state, infatti, unanimemente indicate - anche nelle recenti audizioni presso codesta Commissione - come lo strumento per eccellenza in grado di dare flessibilità e dinamismo agli ordinamenti speciali. Esse sono dotate di una particolare forza formale nel sistema delle fonti del diritto in quanto si riferiscono direttamente alla legge costituzionale (statuto) e si impongono sulle leggi ordinarie. Ad esse, inoltre, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha attribuito non solo una funzione di *attuazione*, bensì di *integrazione* degli statuti speciali i quali, come tutte le disposizioni costituzionali, devono conservare la capacità di adeguarsi alle novità istituzionali. Tramite tale strumento è possibile circoscrivere la congiunturale azione "accentratrice" dello Stato (in sede di approvazione degli atti legislativi) e della Corte costituzionale (in sede di giudizio sul rispetto delle competenze legislative attribuite) pre-contrattando l'ampiezza delle funzioni di competenza regionale. Le norme di attuazione consentono di non lasciare alla sola iniziativa del legislatore nazionale la determinazione dei rispettivi ambiti di competenza legislativa dello Stato e della Regione. La più recente giurisprudenza della Corte costituzionale ha posto in evidenza, infatti, come in presenza di norme di attuazione ben redatte sia possibile ancorare le competenze regionali ad un parametro costituzionale certo, rendendo particolarmente difficile la sottrazione delle competenze alle regioni speciali (si veda, ad esempio, Corte cost., sent. n. 314 del 2009).

I decreti legislativi che contengono le cosiddette norme di attuazione degli statuti svolgono appieno questo ruolo di implementazione dello Statuto.

Nonostante l'esperienza complessivamente positiva, secondo le Regioni speciali e le Province autonome è, tuttavia, indispensabile apportare alcune modifiche integrative che consentano di valorizzare ulteriormente la funzionalità di tale strumento.

Da una parte, è necessario intervenire sul *meccanismo* di funzionamento delle Commissioni paritetiche. In particolare, è necessario porre rimedio al verificarsi fisiologico e ripetitivo di alcune situazioni che troppo spesso portano alla paralisi della funzionalità di tali Commissioni.

1) A causa della conclusione delle legislature nazionali e regionali/provinciali, le Commissioni affrontano lunghi periodi di inattività dovuti alle procedure di sostituzione dei membri di designazione governativa o regionale/provinciale. Considerando il disallineamento tra la conclusione delle legislature nei diversi livelli di governo, tali periodi di inattività possono ripetersi con cadenza molto ravvicinata, determinando il blocco del funzionamento delle Commissioni, lato governo o lato regione/provincia.

Con riferimento alle procedure di nomina e di sostituzione occorrerebbe sottrarre la Commissione a meccanismi esasperati di *spoils system*. La soluzione più percorribile in tal senso parrebbe essere l'estensione alle Commissioni paritetiche del regime della *prorogatio* fino a che i rispettivi organi politici non provvedano alla sostituzione dei commissari. Tale soluzione, da una parte, garantirebbe la continuità dell'azione della Commissione e, dall'altra, constatata la diretta riconducibilità del loro operato all'indirizzo politico contingente, agirebbe probabilmente da pungolo per rendere più sollecita la procedura di sostituzione dei commissari.

2) A causa della *debole razionalizzazione* dell'operato delle Commissioni paritetiche, vi è una

carenza di coinvolgimento diretto del Governo (parte politica) nei lavori istruttori delle Commissioni. Tale carenza si riflette nel fatto che - come già affermato dal prof. Roberto Bin nell'audizione del 31 marzo 2015 -, i membri di nomina statale (ma a ben vedere la Commissione tutta) si confrontano esclusivamente con gli apparati burocratici preposti all'assistenza dei lavori della Commissione. L'ulteriore conseguenza è che quando il Governo esamina lo schema di norma di attuazione licenziato dalla Commissione (e approvato dalla Regione) nella quasi totalità dei casi ritiene opportuno aprire una nuova istruttoria per la valutazione della proposta, svilendo di fatto il lavoro già svolto e rinviandone gli esiti a data incerta e lontana.

Inoltre, la carenza assoluta di proceduralizzazione dei lavori delle Commissioni, espone il sistema a pericolosi blocchi funzionali: non è previsto un termine entro cui i Ministeri esprimano i richiesti pareri sulle proposte formulate dalle Commissioni; né è previsto, una volta approvata definitivamente la norma di attuazione da parte della Commissione, un termine entro cui il Consiglio dei Ministri debba prendere in considerazione l'approvazione del relativo decreto legislativo.

La soluzione a tali inefficienze potrebbe essere trovata attraverso la procedimentalizzazione dei lavori delle Commissioni paritetiche, anche in riferimento ai necessari interventi del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri interessati. Potrebbe, ad esempio, pensarsi alla previsione: di una scansione temporale dei provvedimenti necessari o utili al buon esito della procedura; di una specifica struttura ministeriale (ad esempio il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri), competente ad esprimere il parere finale sullo schema di norma di attuazione approvata dalla Commissione.

3) In ordine ai profili sostanziali delle norme d'attuazione, si propone di ampliarne lo spettro d'azione per adeguarle, nei loro contenuti, all'evoluzione del sistema delle fonti del nostro ordinamento giuridico.

Occorrerebbe, infatti, non limitare la loro portata al mero trasferimento di uffici e servizi, ma anche di assolvere la funzione di raccordo e armonizzazione fra la legislazione nazionale e l'ordinamento della Regione o della Provincia autonoma, anche eventualmente delegando ulteriori funzioni, in virtù delle particolari condizioni di autonomia che le sono attribuite. Inoltre, vista la rilevanza assunta nell'ordinamento da fonti del diritto provenienti dalle autorità regolative nazionali e dalle autorità amministrative indipendenti, sarebbe opportuno estendere anche a queste ultime il meccanismo pattizio per l'adeguamento agli ordinamenti regionali e provinciali.

4) Si propone, infine, l'introduzione di uno strumento concertativo nuovo che permetta di superare il gravoso contenzioso costituzionale che ha accompagnato l'applicazione della riforma del titolo V della Costituzione. Esso permetterebbe - a mezzo di apposite 'convenzioni' ispirate al modello devolutivo seguito dal parlamento britannico con le c.d. *Sewel Convention* - di ricorrere alle norme d'attuazione come veicolo per la definizione di un chiaro e concreto riparto delle rispettive sfere di competenza legislativa e amministrativa statale e regionale. L'ormai quasi inestricabile groviglio competenziale, che fa seguito a oltre un decennio di torrenziale giurisprudenza costituzionale, produce gravissime e perduranti incertezze; tanto per effetto delle competenze trasversali, quanto dell'applicazione del metodo di attrazione in sussidiarietà. Questa situazione di oggettiva incertezza può essere, invece, superata, a parere delle Regioni e delle Province autonome, ricorrendo ad appositi protocolli di concertazione che definiscano puntualmente, nello spirito di leale collaborazione, i limiti dell'operato delle rispettive assemblee legislative statali e regionali.

Roma, 9 marzo 2017