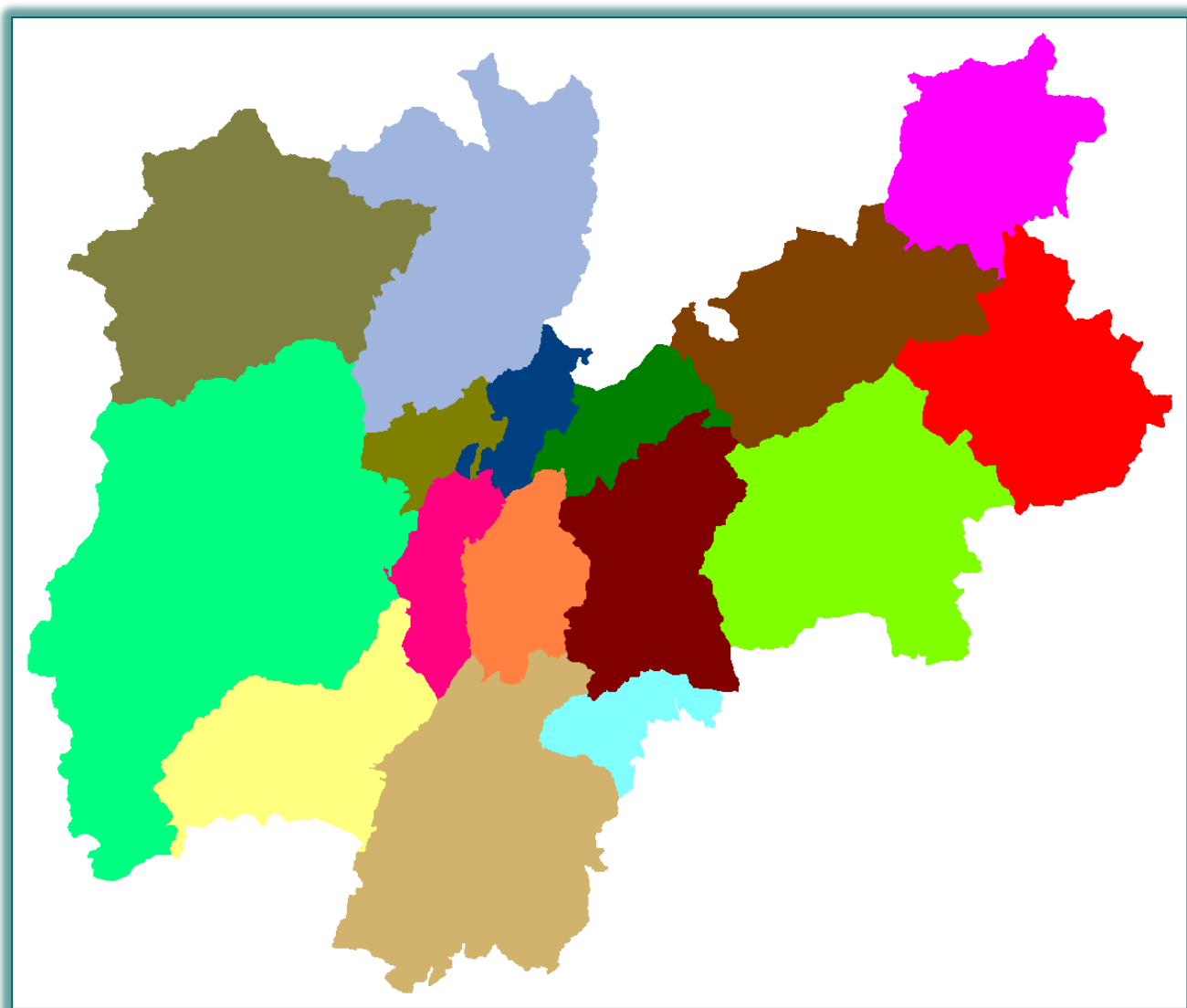
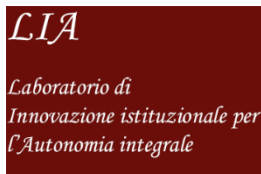


**LA CULTURA DELL'AUTONOMIA:  
LE CONDIZIONI PRE-GIURIDICHE PER UN'EFFICACE  
AUTONOMIA REGIONALE**



**TRENTO 2018**





# LA CULTURA DELL'AUTONOMIA: LE CONDIZIONI PRE-GIURIDICHE PER UN'EFFICACE AUTONOMIA REGIONALE

Atti del Seminario organizzato nell'ambito della celebrazione  
della Giornata dell'Autonomia 2017

Roberto Toniatti (a cura di)

ISBN 978-88-8443-773-0

sito internet: <http://www.liatn.eu/>

© Copyright 2018

Rainer Arnold, Elena D'Orlando, Steven Forti, Esther Happacher, Roberto Louvin, Francesco  
Palermo, Gianfranco Postal, Ugo Rossi, Roberto Toniatti

Università degli Studi di Trento

In copertina: Mappa delle "Comunità di valle" della Provincia autonoma di Trento

License: CC-BY-SA-3.0 Author: CristianNX





Foto Archivio Ufficio Stampa. Provincia autonoma di Trento



LA CULTURA DELL'AUTONOMIA:  
LE CONDIZIONI PRE-GIURIDICHE PER  
UN'EFFICACE AUTONOMIA REGIONALE

INDICE

Presentazione .....1  
*Ugo Rossi*

RELAZIONI

La «cultura dell'autonomia» quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare: l'approccio giuridico-istituzionale. .... 1  
*Roberto Toniatti*

La cultura dell'autonomia nell'ordinamento federale tedesco: l'esperienza della Baviera ..... 19  
*Rainer Arnold*

La Catalogna: dalla cultura dell'autonomia alla tentazione dell'indipendenza..... 31  
*Steven Forti*

La cultura dell'autonomia e le sue declinazioni ..... 47  
*Elena D'Orlando*

La cultura dell'autonomia - esempi di un'autonomia "coraggiosa" .... 61  
*Esther Happacher*

INDICE

La cultura dell'autonomia. Riflessioni giuridiche su un concetto non solo intuitivo ..... 69  
*Francesco Palermo*

INTERVENTI

Le norme d'attuazione come fonte di autonomia dinamica ..... 85  
*Roberto Louvin*

Le norme di attuazione quali espressione della cultura dell'autonomia nell'esperienza della Provincia Autonoma di Trento..... 103  
*Gianfranco Postal*



## LE NORME D'ATTUAZIONE COME FONTE DI AUTONOMIA DINAMICA

*Roberto Louvin*

*Attuare, ma non solo*

L'esame della complessa casistica delle norme d'attuazione degli statuti speciali presenta molte sorprese e sembra di entrare in una sorta di *wunderkammer*, un gabinetto delle curiosità in cui troviamo forme di normazione simili fra loro ma che perseguono scopi diversi e che singolarmente operano con efficacia difficile da ricondurre a un schema unitario.

Una "fonte straordinaria", come l'ha definita giustamente Matteo Cosulich in una recentissima monografia che mette bene in luce gli intricati sviluppi dei decreti legislativi di attuazione statutaria nelle Regioni e Province ad autonomia speciale<sup>1</sup>, ma anche, come hanno evidenziato bene le vicende successive alla recente crisi della finanza pubblica, uno strumento singolarmente versatile per favorire l'evoluzione dinamica delle autonomie differenziate.

La ricostruzione dogmatica unitaria di questa fonte si limita all'osservazione che si tratta di decreti legislativi adottati dal Consiglio dei Ministri per delega permanente ed elaborati da Commissioni paritetiche fra rappresentanti del Governo e delle Regioni o Province autonome interessate. Per il resto, ogni ente territoriale ha seguito percorsi differenziati per le proprie norme attuative, dando vita a sette

---

<sup>1</sup> M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Facoltà di Giurisprudenza Università di Trento, Napoli, ESI, 2017.

storie diverse, se si considerano nella loro particolarità, oltre alle Regioni, anche le distinte vicende proprie delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Queste ‘storie diverse’ presentano originalità quanto al *numerus* nella composizione degli organi incaricati della concertazione, con delegazioni sempre paritetiche ma di diversa ampiezza, da quella minima delle Regioni Sicilia e Sardegna (quattro) a quella massima della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (dodici), alla *qualitas* dei loro membri, che può essere tecnica (di estrazione accademica o di alta magistratura amministrativa), politica, oppure mista, e all’*auctoritas* (il Consiglio o la Giunta) con cui le delegazioni regionali o provinciali si rapportano nel definire l’indirizzo politico da seguire nel negoziato.

Una notazione metagiuridica s’impone circa il contesto globale in cui si svolgono le trattative: non è indifferente, ai fini del risultato del confronto, che le delegazioni regionali e provinciali siano o meno espressione di enti che possono – per peso politico sullo scacchiere nazionale, per dimensioni demografiche dei territori che le esprimono o ancora per le garanzie internazionali di cui beneficiano – esercitare o meno decisive pressioni sulla controparte statale. Ignorando questi fattori si impoverisce l’analisi sull’efficacia dello strumento, la cui valenza è fortemente condizionata dal rapporto di forza fra i soggetti che si fronteggiano.

*Tante, poche, nessuna...*

Un bilancio del flusso delle norme di attuazione è stato recentemente formulato, seppur in maniera estremamente sintetica, da Francesco Palermo che ravvisa, con la sola eccezione del Trentino-Alto Adige, un lento ma inesorabile «prosciugamento dell’autonomia di diverse regioni speciali»<sup>2</sup>, con la sola eccezione del Trentino-Alto Adige. La disamina

---

<sup>2</sup> F. PALERMO, *Specialità, minoranze e revisione statutaria: l’incertezza programmata*, in R. TONIATTI (cur.), *Il fattore «minoranza linguistica» nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine*, Università degli Studi di Trento, Laboratorio di Innovazione istituzionale per l’autonomia integrale, 2017.

è effettuata essenzialmente riguardo al numero di queste norme, ma quanto all'importanza delle materie da esse trattate, aspetto che esigerebbe analisi maggiormente articolate.

Se il carniere trentino-altoatesino risulta più ricco degli altri, non si deve infatti trascurare il fatto che l'eccellente produttività in riferimento a questo Statuto è anche incrementata dalla tripolarità degli enti interessati. Da questo punto di vista, il confronto con altre realtà evidenziato dall'Autore (25 norme negli ultimi 10 anni per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* rispetto a 16 nello stesso periodo per la Valle d'Aosta, seconda regione maggior utilizzatrice di questa fonte) non denota uno scostamento tutto sommato troppo significativo. Restano peraltro innegabili tanto l'alto potenziale autonomistico espresso per questa via dalle Province di Trento e Bolzano quanto la tendenziale minor produttività delle altre regioni.

Si può globalmente osservare che la dinamica di trasferimento delle competenze si è sostanzialmente arrestata, mentre spazi nuovi si aprono soprattutto in termini di armonizzazione e raccordo legislativo a seguito di interventi massicciamente incursivi da parte del legislatore nazionale. Va infine sottolineato, a parziale giustificazione di un ricorso non troppo frequente a questa fonte del diritto statale, la 'sovrana indifferenza' dello Stato rispetto alla produzione di queste norme derivate – pressoché sempre frutto di richieste e iniziative di parte regionale o provinciale – e il diverso grado di convinzione delle singole regioni circa l'utilità dello strumento, da alcune considerato decisivo e di contro 'snobbato' da altre che confidano maggiormente nell'operato delle proprie, e generalmente più nutrite, rappresentanze parlamentari in sede romana per il soddisfacimento dei loro bisogni e delle loro aspettative.

#### *Un ripensamento della fonte*

Un ripensamento complessivo è stato avviato, nel corso di questa legislatura, e riguarda principalmente una serie articolata di risvolti procedurali. Si va dal *munus* affidato a ciascuna Commissione, con

riguardo all'opportunità o meno di definire un'agenda condivisa del loro operato, al *tempus*, con la prospettata necessità di stabilire termini certi per la loro ricomposizione strutturale e per l'esame da parte del Governo delle loro proposte, adottando un regolamento che ne definisca le modalità di funzionamento.

Un'attenzione nuova si manifesta anche intorno al ruolo improprio di *arbiter* assunto dall'alta funzione pubblica, nella specie dal DAGL (Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) nel condizionare in maniera talvolta determinante l'approdo degli schemi per la loro discussione in Consiglio dei Ministri, ma anche sulla prolungata *vacatio* degli organismi paritetici per via dei lunghi tempi morti conseguenti alle crisi di governo e ai rinnovi delle legislature.

Sotto il profilo sostanziale, a rivestire uno speciale interesse è la *summa*, ovvero il contenuto, sia esso puramente attuativo oppure anche armonizzativo delle norme che, negli ultimi anni hanno presentato contenuti non solo *secundum* o *praeter*, ma in qualche caso addirittura *contra statutum*. (come, nei fatti, avvenuto con il d. lgs. 21 dicembre 2016, n. 259).

Si è di conseguenza allargato l'interesse non solo tecnico e speculativo ma anche politico per un rilancio delle norme d'attuazione e per lo sviluppo di una dinamica più intensamente bilaterale nella definizione di varie problematiche, in *primis* di natura finanziaria.

#### *Una prima sede di riflessione e proposta: il 'Tavolo Bressa'*

Tanto in ambito governativo quanto in sede parlamentare, le problematiche di rilancio delle norme d'attuazione come strumento dinamico nell'evoluzione della specialità hanno provocato, nel corso di questa legislatura, articolati approfondimenti.

Il primo ha avuto luogo in seno alla Commissione tecnica insediata presso il Ministero delle Regioni per iniziativa del Sottosegretario Gianclaudio Bressa e dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano il 30 giugno 2015 dove si è operato un primo tentativo di ridefinizione delle regole fonamen-

tali.

Il 'tavolo tecnico', presieduto dal Prof. Gianmario Demuro, Assessore degli Affari Generali, Personale e Riforma della Regione Sardegna, ha espresso valutazioni positive sulla fonte, con la proposta di introdurre formalmente, attraverso la procedura delle norme d'attuazione, uno strumento concertativo nuovo che permettesse di superare il gravoso contenzioso costituzionale attraverso accordi sul modello delle cd *Sewel Conventions*. Si sarebbe trattato, se la proposta fosse stata accolta, di innovativi protocolli di concertazione per definire puntualmente, nello spirito di una leale collaborazione, i limiti dell'operato delle assemblee legislative statali e regionali. Secondo la stessa logica, e sempre attraverso lo strumento delle norme d'attuazione, le commissioni paritetiche avrebbero potuto elaborare anche schemi di decreti per definire le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti delle regioni differenziate.

I suggerimenti formulati in questa sede sono confluiti nella Proposta di sintesi in materia di norme d'attuazione del 26 agosto 2015 contenente un vero e proprio Schema di disegno di legge costituzionale dal titolo "Modifiche ed integrazioni agli Statuti speciali per la Regione siciliana, per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige", strutturalmente ispirato al modello 'per quadri' della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

Accanto alla consueta funzione di emanare disposizioni di attuazione dello Statuto per il trasferimento di uffici e servizi, il Governo sarebbe, secondo la proposta in questione, delegato ad emanare con decreti legislativi «le disposizioni necessarie ad armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della Regione (o Provincia autonoma), anche attraverso la delegazione di ulteriori funzioni». Il Governo avrebbe, inoltre, l'obbligo di pronunciarsi in via definitiva sugli schemi dei decreti legislativi che abbiano ottenuto l'assenso del Consiglio regionale o provinciale «entro e non oltre tre mesi dall'adozione dei predetti schemi» (art. 1).

Di grande rilievo sarebbe, poi, la nuova funzione assegnata alle Commissioni paritetiche di precisare, «in via concertativa e attraverso appositi protocolli, con norma d'attuazione, nel rispetto del principio di leale collaborazione» la precisa estensione dei poteri normativi statali e

regionali, fissando «i limiti delle rispettive sfere di competenza legislativa e amministrativa statale e regionale (provinciale), in particolare in relazione agli effetti delle competenze trasversali e all'attrazione della potestà legislativa per effetto del principio di sussidiarietà», e specificando le modalità per l'esercizio dei poteri sostitutivi (art. 2).

L'ulteriore prosecuzione dell'iniziativa è stata successivamente pregiudicata dalla mancata conferma in sede referendaria della riforma costituzionale 'Renzi-Boschi' che ha sostanzialmente congelato ogni ulteriore iniziativa evolutiva del quadro delle relazioni istituzionali fra lo Stato e le Regioni.

*Le indagini della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali*

Se l'operato della Commissione Bressa rispondeva all'esigenza di formulare immediatamente una proposta operativa, dal punto di vista dell'analisi dei diversi risvolti di questa fonte normativa, presentano uno spessore maggiore gli approfondimenti e le valutazioni espressi dapprima nell'ambito della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali presieduta dal Prof. Renato Balduzzi attraverso l'indagine conoscitiva svolta nel 2015 e sfociata nel documento finale del 4 novembre 2015 e in seguito nella relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali approvata dalla stessa Commissione sotto la Presidenza dell'On. Giampiero D'Alia nella seduta del 10 maggio 2017.

I passaggi più significativi di questi due documenti individuano nel dettaglio i punti di maggior criticità nell'uso dello strumento delle norme d'attuazione e contengono alcune proposte che meritano illustrazione e approfondimento: un loro esame puntuale di questi orientamenti può rivelarsi illuminante per comprendere il potenziale inespresso di queste procedure concertate.

Nelle conclusioni delle due relazioni convivono, peraltro, sensibilità diverse, alcune più propense ad assicurare condizioni di uniformità e di stretto coordinamento centrale sui procedimenti negoziali, concetto

evocato con insistenza attraverso l'uso reiterato del verbo "armonizzare" assunto nel senso di "rendere più uniformi", mentre altri passaggi evocano più marcatamente le esigenze di differenziazione: «Nell'ambito di tali procedure concordate, ciascuna autonomia speciale, in base alle proprie caratteristiche, alle proprie esigenze, alla propria cultura politica, economica e sociale, potrà organizzarsi ed autodeterminarsi in un quadro condiviso di responsabilità nazionale» (Relazione Balduzzi, 2015).

*L'armonizzazione delle diverse formulazioni contenute negli Statuti di autonomia*

La Commissione bicamerale ritiene innanzitutto che debbano essere 'armonizzate' le norme che definiscono compiti e composizione delle Commissioni paritetiche. Il concetto sottende la necessità di aggiornare le dizioni di alcuni statuti che sono oggettivamente troppo approssimative e legate ancora ad un approccio meramente 'attuativo' e tendenzialmente transitorio dello Statuto più che ad una sua concezione dinamica. Lo testimonia il permanere ancor oggi di disposizioni statutarie oggettivamente piuttosto datate quale l'art. 43 dello Statuto siciliano che ancora prevede che «una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato determinerà le *norme transitorie* relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla regione, *nonché le norme per l'attuazione* del presente statuto».

L'idea di una pura e semplice valenza attuativa è unanimemente giudicata troppo restrittiva e ormai superata e la predilezione espressa dai parlamentari della Bicamerale è invece per il modello più aperto previsto dall'articolo 48-*bis* dello Statuto speciale della Valle d'Aosta che mette maggiormente in risalto l'iniziativa della Commissione paritetica, assegnandole un potere d'impulso nella predisposizione degli schemi dei decreti legislativi e riconoscendo a tali proposte anche la funzione di armonizzazione – termine qui utilizzato invece nella più corretta accezione di "creare un raccordo armonico" – tra la legislazione statale e il contesto normativo regionale.

*La prorogatio dei poteri delle Commissioni paritetiche. Un ripensamento della fonte*

La questione della continuità dell'organismo non richiederebbe, a ben vedere, modifiche statutarie, a ma potrebbe essere risolta in via puramente interpretativa.

Alcuni autori considerano "irrealistico" consentirne il funzionamento qualora i rispettivi esecutivi non siano nella pienezza delle loro funzioni e propendono per l'inibizione di ogni attività in attesa della risoluzione della crisi di governo<sup>3</sup>. La nostra opinione è diversa e riteniamo legittima ed anzi necessaria la continuità operativa dell'organo bilaterale.

La *prorogatio* tende, come noto, ad evitare che il ritardato rinnovo di un organo ne comprometta la continuità di funzionamento e vorrebbe «assicurare la continuità funzionale degli organi, che consente al titolare (o ai titolari) di esercitare le sue funzioni quando sia scaduta l'investitura dell'ufficio fino all'insediamento del successore»<sup>4</sup>. Ora, in questo caso ciò che avviene non è la scadenza dell'organo, presupposto richiesto dalla Corte costituzionale nei giudizi sui limiti della *prorogatio* (C. cost. n. 208/1992 e n. 68/ 2010), ma del soggetto elettore di quest'ultimo. L'ufficio, ossia la Commissione paritetica, è un organo composito e gli Statuti non ne indicano alcun termine formale di scadenza, lasciando implicitamente aperte le porte in ogni momento ad una modificazione unilaterale delle rispettive delegazioni.

Gli eventi che potrebbero inibire il funzionamento delle Paritetiche, ove si accedesse alla tesi 'sospensiva' dell'azione da noi non accolta, sono molteplici: crisi di governo nazionale, crisi di governo regionale o provinciale (le Regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta e la Provincia di Bolzano non prevedono elezione diretta del Presidente), fine della legislatura del Parlamento nazionale o del Consiglio regionale e provinciale. La frammentazione che deriverebbe suggerisce perciò an-

---

<sup>3</sup> G. Verde, *Norme di attuazione e commissione paritetica stato-Regione siciliana*, in D'AMICO G., D'ANDREA L., MOSCHELLA G., RUGGERI A. (cur.), *Per un nuovo Statuto della Regione siciliana. Giornate di studio (Messina 16-17 marzo 2017)*, Torino, Giappichelli, 2017.

<sup>4</sup> A. ROMANO, *Proroga e prorogatio*, in *Enc. Giur.*, XXV, Roma, 1988.



che per ragioni di funzionalità, di considerare che l'organo paritetico – soggetto ausiliario previsto da norme di rilievo costituzionale e quindi non puramente amministrativo – deve esercitare ininterrottamente la propria azione di impulso e di elaborazione fino alla sostituzione totale o parziale dei suoi membri in occasione di nuova nomina da parte degli organi elettori.

A conforto della tesi 'continuista', oltre all'assenza di un termine formale per l'attività delle paritetiche, si può richiamare anche la formulazione usuale dei decreti di nomina da parte del Ministro degli Affari regionali che "nominano" componenti della Commissione i nuovi eletti, mentre "confermano" nelle loro funzioni coloro che le già le svolgono.

Resta, ovviamente, l'opportunità di chiarire la questione in maniera omogenea, poiché si sono registrati negli ultimi anni comportamenti sostanzialmente difformi.

*L'obbligo di adozione, da parte delle Commissioni paritetiche, di regolamenti interni*

L'introduzione, suggerita dalla Commissione bicamerale, di un obbligo di adozione di regolamenti interni suscita qualche interrogativo.

La sede negoziale dovrebbe essere, per quanto possibile, svincolata da regole rigide, anche se in qualche caso può risultare utile stabilire regole minimali che evitino una *impasse* nel loro funzionamento, come ad esempio prevedendo, in difetto di diverso accordo e per evitarne la paralisi, l'alternanza fra componenti delle due delegazioni nell'esercizio del ruolo di Presidente della Commissione.

La possibilità che sia disposta l'audizione di soggetti esterni per lo svolgimento dell'istruttoria in Commissione non richiede, contrariamente a quanto suggerisce la Bicamerale, alcun intervento: i decreti di nomina già stabiliscono infatti che «la Commissione può invitare alle sedute, senza diritto di voto, soggetti esterni in qualità di esperti con riferimento agli affari iscritti all'ordine del giorno».

*La previsione di specifiche forme di programmazione dei lavori delle Commissioni*

La sottolineatura dell'interesse verso specifiche forme di programmazione dei lavori che «anche sulla base di intese quadro tra Governo statale e Giunta regionale, consentano di individuare i temi generali di intervento, allo scopo di evitare l'eccessiva frammentarietà delle questioni trattate» (Relazione D'Alia) prospetta un approccio procedurale di estrema utilità.

Molto spesso le Commissioni operano in maniera alquanto discontinua, sulla scorta di impulsi politici episodici e dettati, in genere, soprattutto dalle urgenze del momento, viene così a mancare un'opera di sistematica armonizzazione legislativa tra il livello statale e regionale.

Vi sono invece, allo stato attuale della legislazione, centinaia di casi in cui il Parlamento ha fatto rinvio, senza che ciò abbia avuto seguito, alla normativa attuativa, con formule del tipo «Nelle regioni a statuto speciale l'applicazione delle disposizioni della presente legge è disciplinata con norme di attuazione dei rispettivi statuti». Quest'opera di legislazione secondaria è stata finora abbastanza sistematicamente disattesa: una periodica ricognizione di tali norme potrebbe dunque condurre ad un'utile aggiornamento normativo anche per evitare problematiche e conflittuali contrapposizioni interpretative.

*Il rafforzamento dei raccordi tra le Commissioni paritetiche, gli esecutivi e le assemblee legislative*

La Bicamerale è convinta dell'utilità di quanto già oggi espresso nello Statuto valdostano (art. 48 *bis*) circa il necessario coinvolgimento del Consiglio regionale nel procedimento di formazione dei decreti attraverso l'espressione di un parere sugli schemi predisposti dalla Commissione paritetica. Il punto è fra i più delicati e va adeguatamente ponderato, anche alla luce dei dibattiti in corso nelle sedi in cui si discutono possibili riforme statutarie, come la Consulta per la riforma dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige/*Südtirol* della Provincia autonoma di Trento e la Convenzione sull'autonomia-*Autonomiekonvent*

della Provincia autonoma di Bolzano.

Il fulcro della questione è presto detto: è il governo regionale il vero interlocutore del Consiglio dei Ministri in quest'opera di attuazione e armonizzazione, oppure è l'assemblea legislativa regionale (o provinciale) a dover essere il referente sostanziale del negoziato sul versante regionale?

Questioni di principio e aspetti pratici si confrontano e possono condurre a risposte differenti.

Secondo alcuni, trattandosi di attività normativa, oltretutto di grande rilievo quanto al suo contenuto che può anche coinvolgere aspetti riguardanti la tutela dei diritti fondamentali, occorrerebbe che le assemblee legislative, tanto statali quanto regionali, fossero necessariamente coinvolte e potessero esprimere un loro parere anche vincolante sulle norme in discorso. Questa considerazione si pone però in urto, almeno per la parte statale, con la natura di legislazione delegata in via permanente che ormai la dottrina concordemente riconosce a questa fonte normativa.

Si potrebbe, in senso opposto, osservare che dal lato regionale la potestà legislativa non è invece tecnicamente delegabile sulla base degli attuali statuti, ma questa lettura sembra forzata, poiché la Regione (o Provincia autonoma) non è in questa sede, a ben vedere, un soggetto co-legislatore, ma solo un interlocutore del legislatore statale che svolge un ruolo essenziale nella formulazione del testo che confluisce nel decreto. Il concorso di volontà fra il legislatore delegato statale e la Regione, benché la partecipazione dei rappresentanti di quest'ultima sia concretamente determinante nella definizione dei contenuti, si esplica all'interno di una fonte che, per quanto concordata, è e resta unicamente statale, mentre l'apporto regionale ha solo il significato di un assenso globale dell'ente interessato.

Ora, su questo piano, non vi è dubbio che è l'esecutivo regionale (o provinciale) e non l'assemblea, il soggetto titolato a manifestare l'interesse territoriale, l'organo che deve esprimere in maniera univoca la volontà regionale o provinciale in ordine alle norme emanande, salvo che, come nel caso della Valle d'Aosta, si sia ritenuto di disporre in maniera differente nello Statuto. Si noti, peraltro, che la scelta valdostana resta coerente anche con il rapporto strettamente fiduciario che

qui, diversamente dalla maggior parte delle regioni a Statuto speciale, ancora intercorre fra l'assemblea e il proprio esecutivo.

Su questo tema si innesta un'ulteriore riflessione, non esplicitata nell'indagine parlamentare, circa l'eventuale emendabilità in sede governativa dei testi licenziati dalle paritetiche. Su questo punto le prassi sono difformi da regione a regione, essendo alcune di esse più aperte a modifiche purché sostanzialmente concordate fra gli esecutivi, mentre altre si appellano alla immodificabilità del testo concordato in Paritetica e ritengono necessario in questi casi un rinvio alla Commissione per una riformulazione, anche soltanto minima, del testo.

La Relazione D'Alia contiene, laddove tratta dei raccordi con le Assemblee legislative, un curioso inciso, non esplicitato nel suo reale significato, del seguente tenore: «anche intervenendo sulla composizione delle Commissioni medesime». Questo lascerebbe pensare all'idea di introdurre norme di garanzia per le minoranze politiche all'interno delle delegazioni operanti nelle Paritetiche. Questa scelta comporterebbe però un'inevitabile frammentazione della volontà dell'ente coinvolto nel negoziato e di riflesso un sicuro indebolimento della sua forza contrattuale.

Su un piano diverso, invece, l'auspicata intensificazione del raccordo informativo fra le Commissioni paritetiche e le Assemblee legislative regionali, in ordine all'attività svolta e alle direttive politiche generali impartite dalla Giunta regionale potrebbero avere risvolti decisamente benefici anche come stimolo ad un maggiore produttività.

*Il coordinamento operativo dei membri di nomina statale e la regolamentazione dei procedimenti nella fase dell'istruttoria sugli schemi dei decreti legislativi*

L'attività delle Commissioni paritetiche registra alcune criticità nelle relazioni con i vertici burocratici statali e per la prima volta l'indagine conoscitiva parlamentare ne ha messo utilmente a fuoco i punti nevralgici.

I commissari di parte governativa sono in genere in stretto raccordo con i vertici politici del Ministero delle Regioni, i quali a loro volta

operano come *relais* fra la Commissione e i vertici tecnici dei ministeri che nei fatti intervengono con grande influenza sul negoziato, fino ai limiti, come si è visto poc'anzi, dell'esercizio di un vero e proprio diritto di veto.

L'estrazione, tecnica, burocratica o politica, dei componenti nominati può condizionare l'efficacia dell'azione condotta. Emblematica, da questo punto di vista, è stata la scelta nelle ultime legislature di nominare nelle delegazioni o anche di parte statale personalità aventi svolto, o svolgenti tuttora, ruoli politici di primo piano nelle istituzioni regionali ovvero parlamentari eletti della Regione. La valutazione in proposito non è stata uniforme e ha portato a tendenze divaricate, concedendo margini elevati alla presenza politica soprattutto laddove la forza rivendicativa e la capacità lobbistica della Regione o Provincia autonoma si dispiegano con maggiore incisività e continuità.

Sempre sul versante statale, vi è un nodo irrisolto che vede contrapposte, all'interno dell'apparato statale, le finalità perseguite dalla componente politica, più sensibile in genere all'esigenza di raggiungere intese e maggiormente disponibile a farsi carico di esigenze territoriali diversificate, e dall'apparato burocratico, più rigido nella conservazione di prerogative proprie e propenso a rafforzare i limiti i poteri autonomi e le forme di controllo sugli stessi.

Questa tensione si sviluppa tanto nella fase istruttoria vera e propria, attraverso pareri rilasciati formalmente, quanto nella fase che precede l'approdo degli schemi normativi già assentiti dalla Regioni al Consiglio dei Ministri, all'interno del cosiddetto Pre-Consiglio, curato dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL).

Entrambi questi momenti si sono organizzati in maniera pragmatica, in assenza di regole precise, con la conseguenza che solo esercitando estenuanti pressioni si giunge a volte a capo delle viscosità e delle lentezze del sistema. Non mancano addirittura casi di vere e proprie *normas desaparecidas*, contenute in schemi trasmessi al Consiglio dei Ministri e mai giunti in discussione al tavolo del Governo a causa dell'opposizione di singoli ministeri. Per questo, la proposta espressa dalla Commissione bicamerale (Rel. D'Alia, 2017) di definire «un obbligo di iscrizione dei medesimi all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri entro termini certi decorrenti dalla relativa trasmissione, non-

ché un obbligo di pronuncia sui medesimi», con il dovere perfino di motivare l'eventuale rigetto della proposta e di ricorrere ad una «procedura di composizione del dissenso che consenta di assicurare una celere e proficua interlocuzione tra Commissioni paritetiche e Governo per giungere ad una soluzione condivisa», è indubbiamente di grande buon senso. Queste regole procedurali, scandendo in maniera rigorosa la tempistica dei passaggi procedurali volti all'adozione degli schemi dei decreti legislativi, potrebbero essere utilmente introdotte in sede di riforma degli Statuti speciali.

*Con che strumento 'armonizzare' le norme d'attuazione?*

Per la maggior parte delle predette innovazioni, la Commissione parlamentare suggerisce di procedere per mezzo di una legge ordinaria che novelli la legge n. 400 del 1988. Per più d'una ragione, la scelta appare però rischiosa.

L'unico aspetto per cui è assolutamente necessario un intervento legislativo riguarda la riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, in raccordo con i servizi normativi e con gli Uffici legislativi dei vari Ministeri, a cui si potrebbe porre rimedio con una legge che modifichi le norme che disciplinano l'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (L. 23 agosto 1988, n. 400).

È stato infatti proprio a partire dalla legge 400/1988 che si è sviluppata la normativa derivata che ha valorizzato lo schermo del cd Pre-Consiglio, consentendo a quest'organo di entrare anche nel merito delle norme proposte dalle Paritetiche e di valutare l'ordine delle priorità nell'esame degli schemi di atti normativi provocando talvolta l'attrazione delle proposte in un vero e proprio 'buco nero', come quello in cui sono caduti tre schemi di norme di attuazione per la Valle d'Aosta (per il trasferimento di funzioni in materia di prevenzione e la sicurezza del lavoro, in materia di ordinamento linguistico e in materia di archivi storici) trasmessi al Governo tra il dicembre 2010 e l'ottobre 2012, schemi di cui a tutt'oggi non è dato sapere se il Consiglio dei Ministri, che non li ha mai esaminati, intenda approvarli o respingerli.

Il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 prima e il D.P.C.M. 1° gennaio 2012

poi hanno materializzato un presidio burocratico che «sovrintende all'iniziativa legislativa e all'attività normativa del Governo»: il contenuto di questo imperscrutabile potere di sovrintendere all'attività normativa del Governo va riportato entro limiti più rispettosi delle prerogative del titolare della funzione, ossia del Consiglio dei Ministri, fissando precise rigide norme procedurali.

Per tutte le altre questioni di procedura è invece sicuramente preferibile evitare di fossilizzare le modalità di funzionamento che, ad avviso di chi scrive, dovrebbero essere per quanto possibile elastiche. Un organo di concertazione deve avere modalità libere di discussione e confronto e non essere ingabbiato in schemi troppo rigidi. Ci possono essere necessità di integrare l'organismo e di fargli assumere fisionomie diverse, poiché ciò che realmente conta è il suo dinamismo, insieme alla velocità ed alla qualità tecnica con cui sa esprimere le proprie determinazioni.

Di fronte al dubbio amletico – legiferare o non legiferare? – l'opzione favorevole solo a una norma di legge molto ristretta e condivisa tra le parti pare preferibile. Essa potrebbe essere utilmente integrata da protocolli operativi snelli, adottati ad inizio legislatura, che traccino le linee operative generali e definiscano l'agenda essenziale delle Commissioni per l'intera legislatura.

L'esigenza di uniformità non deve essere, soprattutto, assunta come un obiettivo *ex se*, ma solo come eventuale miglioramento complessivo del sistema, qualora non vi facciano ostacolo situazioni particolari delle singole realtà regionali.

### *Un potenziale di notevole portata*

I processi di adozione delle norme d'attuazione lasciano intravedere un consistente potenziale di sviluppo dei regimi autonomistici.

È guardando all'esperienza di altri sistemi regionali e federali come la Spagna e il Belgio che possiamo comprendere quanto la cooperazione istituzionale richieda l'individuazione di modalità di regolamento alternativo dei conflitti, evitando di ingolfare ulteriormente l'operato della Corte costituzionale. Ricondotte in maniera obbligatoria sul piano

della trattativa bilaterale istituzionale, molte questioni potrebbero essere utilmente regolate in brevissimo tempo, sempre che, ovviamente, vi sia *Bundestreue*, con un'effettiva e leale volontà di operare secondo uno spirito di leale collaborazione.

Oltre che come sede di preparazione di schemi normativi, le Paritetiche potrebbero diventare – soprattutto visto l'insuccesso della riforma che avrebbe eliminato la tipologia delle competenze concorrenti – la sede per la definizione concordata dei rispettivi ambiti di normazione, se fosse conferito loro il compito di elaborare apposite convenzioni che definiscano il perimetro dei rispettivi interventi normativi (secondo il modello delle *Sewel Convention* che hanno accompagnato la *devolution* scozzese dal Parlamento di Westminster). Ne sarebbero grati sia la Corte costituzionale, oggi soffocata da un gigantesco e sovente sterile contenzioso fra Stato e regioni, che i legislatori regionali, obbligati a procedere con grande incertezza tra le insidiose trappole delle competenze trasversali statali e frustrate nelle loro ambizioni di innovazione normativa.

L'esperienza maturata in contesti diversi da quello italiano è illuminante.

In Spagna operano, sulla scorta del Patto autonomico del 1992, *Comisiones Bilaterales de Cooperación* tra lo Stato e le singole Comunità autonome che ritenute «lo strumento efficace per un continuo scambio di informazioni, negoziati e accordi per dare risposta alle necessità che discendono dalle peculiarità di ciascuna comunità»<sup>5</sup>.

In Belgio, l'art. 143 della Costituzione, nel regolare i modi di prevenzione e risoluzione dei conflitti nel rispetto della lealtà federale, prevede un'apposita «*procédure tendant à prévenir et à régler les conflits d'intérêts entre le Gouvernement fédéral, les Gouvernements de communauté et de région et le Collège réuni de la Commission communautaire commune*» in forma di *Comité de concertation*.

Si tratta di due esempi che stimolano a superare la visione ristretta dell'operato delle Paritetiche per immaginarle come uno strumento più duttile e polivalente di quanto non sia stato originariamente immaginato

---

<sup>5</sup> G. CÁMARA VILLAR, *El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1/2004, pp.197-240.



dal legislatore costituzionale.

Le potenzialità di questo metodo di mediazione permanente, alla luce anche di queste esperienze, sono quindi vastissime, ma molto dipenderà in futuro dallo spirito che anima le parti che in quelle sedi, attraverso le loro rispettive delegazioni, si devono confrontare.

ROBERTO LOUVIN