

La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente

Seminario “Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni”
Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017

Intervento di Roberto Bin

Ringrazio dell'invito, ho accettato per tornare dopo molti anni in una sede che mi è molto cara, anche se ho un certo imbarazzo, perché parlare della giurisprudenza della Corte costituzionale in riferimento al principio di leale collaborazione significa parlare di tutto e di niente.

Solo nel 2016 ci sono state almeno cinquanta sentenze che in un modo o nell'altro hanno trattato di leale collaborazione, che è diventata una specie di prezzemolo che, come ben si sa, è l'ingrediente del pessimo cuoco, perché alla fine tutto sa di prezzemolo. In questo caso tutto sa di leale collaborazione. Questo significa che cercare in pochi minuti di trovare dei fili di tessitura nel discorso che sviluppa la Corte su questo tema è una operazione ad alto rischio di banalizzazione, che può portare, appunto, ad esprimere concetti abbastanza generici. Tuttavia ho assunto questo compito e lo svolgerò.

In primo luogo la Corte costituzionale afferma costantemente e senza eccezioni che quello di leale collaborazione è un principio costituzionale, che vincola lo Stato e le Regioni sul piano dell'amministrazione e non della legislazione, nel senso che il legislatore statale non è mai tenuto a rispettare gli accordi raggiunti attraverso procedure di negoziazione. Questo fa capire qual è la profonda debolezza del castello costruito sulla leale collaborazione. Per esempio gli accordi raggiunti con difficoltà in sede di Conferenza non sono opponibili al legislatore, perché esso è sovrano, e non può essere tenuto a rispettarli. Quindi non c'è modo di imporre il contenuto dell'accordo come limite della legislazione e non è mai accaduto che una legge dello Stato fosse dichiarata illegittima perché violava gli accordi. Ciò significa che qualsiasi norma, spesso squinternata, di qualsiasi legge finanziaria, di stabilità o di bilancio, chiamatela come volete, insomma di quella maledizione che ci arriva una volta all'anno nel mese di dicembre, non può mai essere impugnata perché viola l'accordo Stato-Regione.

Gli unici vincoli stanno in due ipotesi specifiche. La prima riguarda la delegazione legislativa: se la legge di delega impone al Governo di acquisire il parere della Conferenza (o più genericamente delle Regioni), questo è un adempimento procedurale che non può essere ignorato dal Governo delegato. Sia ben chiaro, si tratta solo di acquisire il parere, non anche di adeguarsi ad esso. Il Governo può tranquillamente disattenderlo, limitandosi a motivare nel preambolo del decreto: *visto* il parere negativo..., *considerato* che però non appare opportuno... Salvi alcuni casi, di cui dirò in seguito.

La seconda ipotesi si realizza in quei casi in cui il legislatore è tenuto a rispettare il principio di leale collaborazione in fase discendente, per cui è illegittima la legge dello Stato che trascura di individuare seri metodi di leale collaborazione per la sua attuazione.

Questo quando accade? Qui il discorso diventa davvero difficile. Accade quando c'è un “intreccio di materie” o quando c'è una “chiamata in sussidiarietà”. In questa sede siamo tutti tecnici che conoscono questi aspetti, per cui non ho bisogno di spiegare cosa c'è dietro a queste formule magiche. Sappiamo che nel 95 per cento delle leggi che interessano l'autonomia regionale si realizza un “intreccio di materie”, ossia la disciplina – per echeggiare il linguaggio della Corte - non ricade in “un unico ambito materiale” ma coinvolge

più materie e dunque “una molteplicità” di interessi, alcuni ricadenti in materie esclusive dello Stato, altri in materie concorrenti e altri ancora nelle materie residuali di competenza regionale. Questo è stato il tema iniziale nella giurisprudenza della Corte costituzionale all'indomani dell'entrata in vigore del “nuovo” Titolo V: diciamo dal 2002 fino a metà del 2005. Per la grandissima maggioranza delle leggi la premessa dell'analisi della Corte era che si era davanti ad un intreccio delle materie e che quindi nessuno poteva legiferare ignorando gli spazi di autonomia dell'altro. Da qui nasce l'obbligo di leale collaborazione.

Ma poi, improvvisamente, l'intreccio di materie è passato di moda ed è stato sostituito da un altro argomento *à la page*, il criterio della prevalenza. Non che l'intreccio di competenze fosse in seguito ignorato, ma la Corte riesce a dipanarlo e a riconoscere, tra le varie materie coinvolte, la materia principale, prevalente. Ovviamente si tratta sempre di una materia di competenza statale: che sia la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile, il coordinamento finanziario o qualsiasi altra cosa, nella innegabile sovrapposizione di interessi, che sono in parte regionali, in parte statali, la Corte individua con sicurezza la competenza (perlopiù esclusiva) dello Stato che cannibalizza ogni altro interesse e qualsiasi possibile competenza regionale. Nel caso in cui a prevalere sia una materia concorrente può porsi un problema di leale collaborazione in fase applicativa, mentre se è materia esclusiva, assolutamente no.

La conseguenza per l'autonomia regionale è disastrosa. Nei casi in cui si riconosce la prevalenza di una competenza esclusiva, non solo non c'è più alcun obbligo di collaborazione, ma allo Stato è concesso di fare tutto, dalle norme di principio e di dettaglio ai regolamenti di attuazione, dagli atti amministrativi alla gestione di fondi separati. In questo modo lo Stato ha espropriato la competenza e questo è il motivo per cui improvvisamente il criterio di leale collaborazione ha perso quella grande applicazione che aveva avuto nei primi anni di giurisprudenza sul nuovo Titolo Quinto.

Il criterio della prevalenza certe volte scatta in maniera davvero imprevedibile. Pensate che tutto quello che riguarda i titoli amministrativi, per esempio la DIA o la SCIA, che sono fortemente incisivi per le competenze regionali e per l'interesse dell'amministrazione regionale, è espropriato perché prevale la materia ordinamento civile; o addirittura l'esproprio si motiva perché tali titoli costituiscono “livelli essenziali” delle prestazioni amministrative concernenti i diritti civili. È un fatto sorprendente: affermare che un titolo amministrativo possa essere di solo interesse dello Stato perché così garantisce le prestazioni dell'amministrazione pubblica nei confronti di tutti i cittadini, con la conseguente attribuzione della potestà esclusiva al centro, comporta, come voi capirete, che le Regioni non possono dire nulla sull'argomento. Possibile che non vi sia un interesse urbanistico, legato all'igiene e alla salute pubblica, attento all'inquinamento atmosferico o alla tutela della circolazione che possa giustificare un minimo di intervento regionale a protezione di interessi collettivi o a tutela dei diritti dei terzi, davanti all'avvio, che so, di un kebab, di una rosticceria o di un'officina?

Vi porto un altro esempio che, pur non essendo particolarmente importante, vi dà un'idea della situazione. Alcune Regioni hanno approvato delle leggi che regolano il rimborso spese dei loro dipendenti che viaggiano per lavoro con la propria autovettura. Non è proprio il massimo dell'interesse politico, ovviamente: però la Corte ha affermato che non c'è competenza legislativa regionale, perché l'oggetto riguarda il rapporto di lavoro con i dipendenti regionali, che è privatizzato, e quindi rientra nell'ordinamento civile. A parte lo stupore iniziale, voi capite che la conseguenza è che le Regioni non possono più mutare una norma in questa materia, e nemmeno rivendicare l'esigenza che la disciplina sia definita attraverso procedure di leale collaborazione.

La sentenza sulla riforma Madia, di cui parlerà poi Luca Antonini, è, in questo panorama, una sorpresa: ci si potrebbe chiedere che cosa abbia impedito alla Corte di affermare che i rapporti delle Regioni con la dirigenza sono di diritto privato e quindi riservati in via esclusiva allo Stato in nome della competenza per l'ordinamento civile. Che cosa gliel'ha impedito? Qualcosa ci sarà stato, e a me sembra che sia una bella notizia, anche se non aumenta di certo il tasso di prevedibilità della giurisprudenza costituzionale.

La sent. 251/2016 è arrivata proprio il giorno in cui il decreto sulla dirigenza stava per essere approvato dal Consiglio dei Ministri, in applicazione proprio di una delle norme di delega censurate dalla Corte costituzionale, “nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni”. La legge di delega, quindi, aveva previsto l'intreccio di materie e di competenza e introdotto una procedura di leale collaborazione. In sede di parere le Regioni avevano criticato il decreto e certe sue norme “di impronta fortemente statalista, che tenderanno inevitabilmente a ricondurre la nuova figura del dirigente della Repubblica verso la dirigenza statale”, sottolineando che avrebbero dovuto essere dettate norme di principio, non una disciplina completa; ma di semplice parere si trattava, e il Governo nella Relazione illustrativa del decreto legislativo aveva spiegato di non accogliere l'invito perché “le disposizioni del presente decreto si ritengono applicabili anche alle Regioni ordinarie non solo come principi”. Ecco il gioco: se vale il criterio della prevalenza, la leale collaborazione non è obbligatoria; e se ciò nonostante è la legge a prevederla, essa comporta soltanto un parere su una disciplina che è destinata ad applicarsi integralmente, annullando gli spazi normativi delle Regioni; se invece – come riconosce la Corte in questo caso – c'è una vera sovrapposizione di materie, allora la leale collaborazione si impone e comporta un vincolo più intenso, cioè l'intesa.

Il 95% delle leggi che possono riguardare le Regioni – dicevo – nasconde un intreccio di interessi. E il restante 5%? Per esse siamo di fronte a un'esplicita o implicita “chiamata in sussidiarietà”, secondo l'espressione coniata dalla famosa sentenza n. 303 del 2003, che riguardava la legge Lunardi sulle grandi opere. È quel meccanismo per cui in certi casi lo Stato può “occupare” la disciplina della materia facendo scattare l'ascensore della sussidiarietà. Il principio di sussidiarietà regola le funzioni amministrative, che possono essere attratte al centro se quella risulta essere la sede più adatta; ma le funzioni amministrative devono essere regolate per legge, per cui la sussidiarietà porta al centro anche il potere di fare le leggi necessarie: ma allora è necessario che esse prevedano adeguate forme di leale collaborazione “forte”, altrimenti sono illegittime. Ecco che allora la leale collaborazione diventa un vincolo anche per il legislatore: il legislatore ordinario *deve* prevederla e le leggi delegate di attuazione *devono* rispettare la prescrizione contenuta nella delega. Quanto questo vincolo debba essere intenso è ovviamente materia di discussione, e le risposte offerte dalla Corte costituzionale non sono chiarissime.

Da un lato chiamata in sussidiarietà – obbligo di leale collaborazione appare come un nesso imprescindibile. Siamo arrivati al punto di leggere in una sentenza della Corte (n. 278 del 2010, rel. De Siervo) l'affermazione che, anche se la legge dello Stato non prevede espressamente le necessarie procedure di leale collaborazione, queste possono essere considerate implicite. Quello che solitamente è un vizio della legge dello Stato, che “chiama” le competenze senza prevedere le intese con le Regioni, diventa invece una causa di giustificazione della legge statale stessa, perché è talmente chiaro che doveva prevederlo, che possiamo considerarlo implicito come fosse un principio costituzionale scontato; è una specie di “interpretazione conforme” alla Costituzione che salvaguardia le legittimità della legge dello Stato. Una “sentenza-trattato”, è stata definita (Cecchetti), che minuziosamente

distingue i casi di “intreccio delle materie” dai casi di applicazione del “criterio della competenza” e di “chiamata in sussidiarietà”, per poi concludere che: “È oramai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest’ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un’intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un’adeguata autonomia... Ciò ovviamente a prescindere dalla necessità di una puntuale disciplina legislativa delle modalità di esercizio dell’intesa e delle eventuali procedure per ulteriormente ricercarla in caso di diniego o comunque per supplire alla sua carenza, come anche questa Corte ha auspicato”. Non male come contributo alla certezza del diritto e dei rapporti tra le istituzioni che si ripartiscono il potere legislativo!

C’è da dire che anche da questo punto di vista la giurisprudenza è abbastanza costante: dove la Corte tira fuori la chiamata in sussidiarietà, immediatamente scatta l’obbligo della leale collaborazione per gli atti attuativi; ma la Corte fa scattare la chiamata di sussidiarietà soltanto se non ha usato il criterio della prevalenza. Dove scatta il criterio della prevalenza non resta più niente. Ed anche la chiamata in sussidiarietà funziona in maniera assai strana. C’è una piccola sentenza, che riguarda la metropolitana di Parma. Ripeto, è una piccola sentenza, perché a nessuno importava della metropolitana di Parma, soprattutto non importava al nuovo sindaco di Parma, che non la voleva più, e con una telefonata è riuscito a farla stralciare con un decreto legge che ha trasferito i soldi per la metropolitana di Parma alla nautica da diporto. Il problema era che quella opera rientrava nel piano delle grandi opere previsto dalla legge Lunardi e approvato con le lunghe procedure di leale cooperazione prescritte dalla sent. 303/2003. L’Emilia-Romagna ha impugnato il decreto-legge obiettando che il finanziamento della metropolitana era l’ultimo atto della catena di accordi e intese raggiunti in applicazione proprio della sentenza n. 303. Le risorse venivano distribuite tra le Regioni, in modo da garantire una certa perequazione e di fissare per ogni Regione l’ordine delle priorità nel finanziamento: era compatibile con la logica della “chiamata in sussidiarietà” che a un certo punto il Governo decidesse unilateralmente di cancellare un intervento concordato, togliendo quei finanziamenti alla Regione? Sì, ha risposto la Corte con la sent. 79/2011 (rel. Silvestri): per decidere le opere e il loro finanziamento c’è l’obbligo di leale collaborazione, per cancellarle no.

È difficile parlare di leale collaborazione se il funzionamento di essa è messo in mano alla Corte costituzionale, chiamata di continuo a valutare una legislazione statale varata spesso ignorando l’esistenza dell’autonomia regionale e il comportamento del Governo che spesso è dettato da scelte burocratiche di comprovato centralismo. Non è neppure giusto prendersela con la Corte costituzionale, su cui si scarica il peso della gestione di rapporti che hanno in Costituzione e nelle leggi una disciplina insufficiente, slabbrata, incoerente. Alla fine degli anni novanta, prima della riforma del Titolo Quinto, la giurisprudenza costituzionale era abbastanza stabile. Quando la Regione Toscana organizzava i seminari sulla giurisprudenza, a me toccavano sempre i conflitti di attribuzione, sollevati soprattutto sugli atti di indirizzo e coordinamento: ma avevo di fronte una giurisprudenza quasi matematica, semplice da schematizzare, facilmente prevedibile. Oggi nella giurisprudenza della Corte, in merito alle Regioni, di matematico non c’è nulla e la prevedibilità è minima.

Tuttavia nella giurisprudenza della Corte c’è qualche indicazione che consente di guardare in positivo all’esperienza della leale collaborazione e al sistema delle Conferenze. Forse noi accademici abbiamo sbagliato ad affrontare i problemi del diritto regionale privilegiando il livello della legislazione, se non della riforma costituzionale, e offrendo poca attenzione alle prassi amministrative. La prassi delle Conferenze, per esempio, è molto diversa dalla sua

proiezione nelle leggi e ancora di più nella giurisprudenza costituzionale. La generazione prima della nostra ha atteso come si attende il Messia le mitiche leggi cornice; nel dibattito sulla riforma costituzionale qualcuno dei miei illustri colleghi a favore del no - ed erano tanti - ha anche tranquillamente affermato: "Per risolvere i problemi del Titolo V basterebbe decidersi ad approvare le leggi cornice!". Sentendo questi discorsi mi è venuto da pensare che erano trent'anni che non si sentiva parlare di leggi cornice. Ci sarà un motivo? Forse che il concetto di legge cornice sia un concetto sbagliato (oltre che non citato in Costituzione)?

L'idea che i rapporti tra lo Stato e le Regioni debbano essere organizzati prevalentemente con lo strumento legislativo (le leggi cornice, per esempio) è - a mio giudizio - un errore. Nella realtà noi vediamo che lo strumento più efficace di organizzazione dei rapporti è la Conferenza, ovvero - guarda caso - la struttura meno formalizzata nel panorama delle nostre istituzioni. Infatti nella Conferenza delle Regioni c'è poco di disciplinato per legge, non si sa bene quali siano le procedure, la stessa Corte costituzionale non si pronuncia mai sulle modalità decisionali della Conferenza. I verbali ben poco ci dicono delle procedure seguite, si limitano a registrare posizioni assunte e decisioni raggiunte. Tuttavia è un motore molto interessante e "produttivo". Tra l'altro, se noi guardassimo all'estero, abbandonando per un attimo le nostre piccole realtà, riceveremmo qualche grande lezione. Per esempio, i rapporti tra il Parlamento britannico e il Parlamento scozzese sono oggetto di rapporti "di leale collaborazione", nonostante che la legge sulla *devolution* impieghi decine di pagine per un esame analitico delle competenze devolute o trattenute. Il giorno in cui il Primo ministro andò in Parlamento a presentare il corposo disegno di legge sulla *devolution*, annunciò che con quella legge il lavoro sarebbe incominciato, non finito, perché l'impegno del Governo era dare avvio a un'opera di contrattazione e di negoziazione politica su tutti gli atti di attuazione, che prese il nome di *Sewel convention* di cui sono innumerevoli gli atti di attuazione.

A mio parere questo esempio dovrebbe farci capire che per sistemare i rapporti tra Stato e Regioni è di centrale importanza che vi sia un motore politico, non quello legislativo o burocratico-amministrativo, e nemmeno la Corte costituzionale sono altrettanto importanti. Se noi in Italia avessimo un motore politico funzionante - uso sempre periodi ipotetici della irrealtà, ma spero non della impossibilità - in Conferenza il Governo potrebbe portare una serie di documenti che costituiscano - per così dire - il "manuale d'uso" delle relazioni tra Stato e Regioni. Sarebbe una strada pragmatica, che abbandona la via, da sempre considerata maestra, della "legificazione" del riparto di competenze; si potrebbe procedere piuttosto attraverso accordi scritti e riscritti di continuo che fissino i dettagli delle soluzioni man mano che si risolvono i problemi.

L'ipotesi è che la Conferenza Stato-Regioni (o l'Unificata) istituisca tavoli stabili di lavoro tra le amministrazioni centrali e periferiche - che già per altro esistono e funzionano - per tracciare le linee di confine delle competenze rispettive. Materia per materia, politica per politica, andrebbero così fissati i punti che lo Stato ritiene necessariamente soggetti ad una disciplina unitaria e gli ambiti in cui invece le regioni sono libere di agire; le regole che appaiono inderogabili e i principi che le Regioni non possono contraddire; gli adempimenti che lo Stato vuole sempre e comunque rispettati e le attività che restano disponibili per le scelte autonome delle regioni; il "minimo" di competenza che alle Regioni va sempre e comunque riconosciuto, salvo che la loro discrezionalità non trasmodi in arbitrio, e le ipotesi codificabili che sicuramente appariranno arbitrarie. Qualcosa che assomigli, anche per "stile letterario", più a un "manuale d'uso" che a un testo unico: un documento che potrebbe essere scritto con un linguaggio più discorsivo, meno formale e giuridico delle leggi; che andrebbe aggiornato di continuo, trasferendovi i punti che vengono fissati dal legislatore

statale e quelli posti in chiaro dalla giurisprudenza costituzionale; ma soprattutto che dovrebbe essere aggiornato con le soluzioni che vengono raggiunte in via di collaborazione quando si profili il contenzioso, che andrebbe anticipato attraverso procedure rapide di contrattazione in vista della rinuncia al ricorso da depositare in tempo alla Corte costituzionale.

Non penso però che si debba affidare interamente alle burocrazie il compito di fissare i contenuti di questo documento, cioè di tracciare i margini della competenza regionale; tutto all'opposto, credo che spetti alla politica svolgere un compito centrale in questo processo. Si tratta di fissare le regole del gioco e garantirne il rispetto; e soprattutto di vigilare che la burocrazia non ricopra il processo di quella patina di grigia e ripetitiva conformità che le è così congeniale e che in poco tempo ci riporterebbe alla situazione di partenza.

Il Governo potrebbe fissare le procedure e le responsabilità del corretto svolgimento dei lavori in un primo d.P.C.M., con cui si approva un accordo generale con i Presidenti di Regione. In esso dovrebbe essere precisato in primo luogo l'impegno politico del Governo a coinvolgere le Regioni in fase di preparazione delle leggi e degli atti legislativi e di programma, adottando un sistema di comunicazione preventiva alla Conferenza dei Presidenti di tutti gli schemi di atto approvati in Consiglio dei ministri che prospettino ricadute sul sistema delle Regioni e dell'amministrazione locale, lasciando alla presidenza della Conferenza il compito di chiedere di esprimere parere formale entro tempi molto brevi (sarebbe un'imitazione del sistema di coinvolgimento del Senato contenuto nel progetto di riforma costituzionale bocciato dal *referendum*); qualcosa di simile dovrebbero comunicare i Consigli regionali, prima della votazione finale delle leggi, agli organi governativi. Vi dovrebbe poi essere sancito l'impegno del Governo a non impugnare le leggi regionali che siano conformi agli accordi particolari riferiti ai vari settori e già inseriti nel "manuale d'uso", con la precisa direttiva agli uffici che ogni proposta di rinvio della legge regionale arrivi alla sua attenzione corredata di una specifica indicazione del mancato rispetto degli accordi da parte del legislatore regionale o dell'assenza di un criterio utile nel "manuale d'uso"; e dovrebbe essere precisato altresì l'impegno delle Regioni a non impugnare gli atti legislativi dello Stato se non precisando quale violazione degli accordi in essi si sia manifestata.

Lo spirito che guida questa proposta è evidente. Mettiamo da parte gli strumenti formali di definizione delle competenze e dei principi e sostituiamoli con uno strumento flessibile di leale collaborazione, meno formale e più elastico. Non avrà sicuramente la forza di vincolare le decisioni che assumerà la Corte costituzionale nel (si spera) ridotto contenzioso che sopravviverà, ma varrà come trascrizione dei risultati della procedura di leale collaborazione, e per questa via si inserirà nell'argomentazione della Corte. E soprattutto la definizione dei ruoli e delle competenze si evolverà man mano che si svilupperanno le politiche pubbliche e le attività legislative di Stato e Regioni, evitando il rischio che il riparto delle funzioni finisca con essere immobile e costituire un freno per l'azione pubblica.

Il Governo deve istruire la sua burocrazia a non proporre l'impugnazione di leggi regionali, se non nei casi in cui il manuale lo consenta. Da questo punto di vista, tramontata l'idea della riforma costituzionale - penso che la mia generazione non ne vedrà altre - spero che nessuno abbia l'idea, anche se lo vedo inserito nel nostro programma di questa giornata, di riesumare l'articolo 11 della riforma del 2001. Se volete ne parliamo, ma penso sia preferibile parlare di cose serie, perché è il provvedimento più inutile che l'essere umano abbia mai immaginato sul piano delle istituzioni costituzionali. Proviamo ad immaginare la discussione della legge di bilancio del 2017 - che è stata particolarmente tragica, tra crisi di Governo e esito del *referendum* - con un Senato in cui non si è discusso di niente: purtroppo la normale gestione della legge finanziaria tra maxiemendamento e voto di fiducia non è meglio. Bene,

nel mezzo della *bagarre*, qualcuno si alza e osserva che, trattando ovviamente dei rapporti finanziari Stato-Regioni-Comuni, va applicato l'articolo 11 e di conseguenza si deve interrompere il procedimento, chiedere alla Commissione bicamerale il parere e, nella denegata ipotesi che questa si pronunci negativamente, si debba emendare il decreto del disegno di legge, oppure approvarlo a maggioranza assoluta. Questa è la Repubblica italiana che vogliamo?

So che oggi c'è stata una bella Conferenza Stato-Regioni, che ha portato a casa qualche risultato. Se il motore politico iniziasse una prassi, questa poi, dopo il dovuto collaudo, potrebbe diventare anche una norma di legge; anche questo sarebbe un insegnamento che potremmo apprendere da fuori, senza andare lontano, perché basta guardare all'Europa. Nessuna delle trasformazioni istituzionali in Europa è iniziata con una riforma. I trattati sono stati modificati per consolidare aspetti che già erano nella prassi, che è nata da accordi interistituzionali, poi pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, e solo a distanza di anni, dopo un buon collaudo, travasati in trattati. La prassi è la via più interessante. Certo, implica gestori politici qualificati, e così siamo ritornati al nostro vero problema.