

Sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale

Roberto Bin

Memoria relativa all'audizione (31 marzo 2015) nell'ambito dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi

Cercherò di rispondere ai quesiti nell'ordine in cui essi sono stati formulati.

Quali sono, a suo avviso, le ragioni principali della ritardata o, in molti casi, mancata attuazione delle norme degli Statuti speciali? La mancata attuazione degli statuti speciali può essere imputata alla difficoltà di individuare strumenti attuativi di previsioni statutarie ormai datate? In che misura può avere influito sulla mancata attuazione la vaghezza di alcune disposizioni degli statuti speciali? Vi sono, a suo avviso, ragioni politiche della ritardata o mancata attuazione?

Le ragioni della lentezza nell'attuazione degli Statuti regionali sono imputabili essenzialmente ad un'unica causa: la resistenza delle burocrazie ministeriali e dei corpi tecnici dell'amministrazione dello Stato. Che le previsioni degli Statuti siano ormai datate è affermazione non molto sensata: tutti i testi costituzionali tendono ad invecchiare e l'invecchiamento ne aumenta di regola l'autorità. Essere troppo legati all'attualità non è una virtù augurabile ad una costituzione e neppure a uno Statuto. L'importante è che vi siano strumenti efficaci, capaci di rinnovare i contenuti dei "vecchi" contenitori. Le norme d'attuazione svolgono esattamente questa funzione, sono state lo strumento di un rinnovo costante degli Statuti, spesso anche del superamento dei limiti imposti dalla loro "lettera".

Poche invece le ragioni politiche della mancata attuazione degli Statuti. La politica è poco interessata a questo aspetto: persino la politica regionale spesso non lo è. Il limite di efficacia delle norme d'attuazione è forse stato spesso proprio questo, un eccesso di delega alla burocrazia di problemi che in molti casi hanno invece una notevole rilevanza politica.

Lo strumento del decreto legislativo, previsto negli statuti speciali, previa elaborazione/approvazione da parte di una commissione paritetica Stato-Regione, continua ad essere, a suo avviso, la modalità migliore per assicurare la concreta attuazione delle disposizioni statutarie?

Risponderei di sì, perché sinora non si è individuato nulla di meglio. Anzi, mi sembrerebbe che questo meccanismo potrebbe indicare una strada che andrebbe seguita anche per le Regioni ordinarie. Tutti i sistemi "federali" largamente intesi si basano su meccanismi di cooperazione tra centro e periferia: solo in Italia si continua a pensare che tali rapporti si possano regolare attraverso "elenchi di materie", cioè cercando di separare le competenze degli uni da quelle degli altri attraverso una "etichetta" che indica la competenza stessa. Questa tecnica non funziona, e si è dimostrata fallimentare già nell'applicazione del Titolo V della Costituzione del 1948. Persino in paesi in cui i rapporti tra livelli di governo sono stati definiti, non da una "etichetta", ma da decine e decine di pagine di descrizione di "chi fa che cosa", ci si è subito accorti che i problemi da affrontare non rientrano mai in un'unica "materia", e proprio per questo anzi sono veri "problemi": penso all'UK, in cui la *devolution to Scotland*, legge iper-specifica nel definire le attribuzioni, è stata accompagnata dall'impegno di discutere attorno ad un tavolo la sua applicazione, e ha portato ad una serie continue di negoziati e accordi (basati sulla c.d. *Sewel Convention*).

Del resto anche l'esperienza italiana parla da sé. L'attuazione dell'art. 117 Cost. ha richiesto almeno tre "ondate" di decreti di attuazione (quelli del 1970-72, il DPR 616/77 e da ultimo i c.d. decreti Bassanini) per definire i contenuti della "materie" enumerate in Costituzione. Questa tecnica ha sottolineato l'urgenza del problema (riempire di contenuti sempre aggiornati le "etichette" dell'art. 117 Cost.), ma non lo ha risolto, perché ci sono tre nodi che non può sciogliere. Il primo problema è che solo ai tempi di Bassanini vi è stata una sia pure partecipazione delle regioni alla definizione dei decreti: non si tratta solo di esigenze di coinvolgimento ecc., ma anche di inquadrare concretamente i temi che ogni Regione ha bisogno di affrontare e le funzioni che ha interesse a (e capacità di) svolgere. In secondo luogo, le regioni ordinarie sono sempre state trattate come un insieme indistinto, senza alcuna differenziazione di trattamento (le regioni hanno esigenze e capacità molto diverse: trattare in modo eguale situazioni diverse viola il fondamentale principio costituzionale di eguaglianza). Il terzo problema è che quei decreti, prodotti attraverso la delega legislativa, non resistevano alla legislazione ordinaria successiva, per cui subivano una continua erosione da parte delle leggi di settore. Questo è il motivo per cui c'è un generale consenso sulla riforma del Senato e sulla attribuzione ad esso dell'approvazione di leggi (leggi bicamerali) che poi dovrebbero resistere all'erosione da parte di leggi e leggine: il tutto dovrebbe essere progettato con una certa cautela, ovviamente, cosa che però non sembra accadere.

Quali indicazioni è possibile desumere dalla giurisprudenza, specie da quella amministrativa e costituzionale, in merito al carattere vincolante delle norme di attuazione degli statuti speciali e alla loro sindacabilità?

Le indicazioni della giurisprudenza costituzionale (quella amministrativa a poca voce in capitolo) sono chiare e precise. I decreti di attuazione sono fonti atipiche a competenza riservata, come tali non possono essere derogate da leggi che non siano approvate con lo stesso meccanismo procedurale: essi, anzi, fungono da parametro per sindacare le leggi statali e regionali successive. A loro volta le norme di attuazione possono avere una certa funzione innovativa rispetto alle disposizioni dello Statuto che attuano: ovviamente potrebbero essere dichiarate illegittime perché lesive dello Statuto, ma la Corte costituzionale ha sempre ritenuto che la lettera dello Statuto non costituisca un limite invalicabile: come dire, con l'accordo dello Stato e della Regione lo Statuto può essere interpretato in senso anche molto innovativo. Ecco perché le norme d'attuazione sono uno strumento efficace di aggiornamento degli Statuti speciali.

Il rango di legge costituzionale degli statuti speciali e la natura di fonte c.d. interposta delle norme di attuazione possono, paradossalmente, aver reso più difficili i meccanismi attuativi delle disposizioni statutarie? In sostanza, la particolare forza dei decreti attuativi può aver contribuito a rallentarne o a impedirne l'emanazione da parte del Governo, per timore di introdurre un vincolo stringente al legislatore statale?

Raramente, l'ostacolo è sempre eretto dalle burocrazie. Per meglio illustrare il nodo, porto ad esempio una delle norme d'attuazione più coraggiose e innovative: il d.lgs. 266/1992 introduce una norma di attuazione dello Statuto T-AA fortemente innovativa, che sfrutta (interpretandolo con molta fantasia) un appiglio dello Statuto. La norma blocca l'applicazione delle leggi statali nelle materie di competenza regionale e degli atti di indirizzo e coordinamento, imponendo alla Regione/Province autonome di adeguarsi entro un termine preciso, trascorso il quale le leggi locali "non adeguate" possono essere direttamente impugnate dal Governo davanti alla Corte costituzionale. Questa norma *apparentemente* non è stata mai applicata (non ci sono questioni arrivate e decise dalla Corte), ma in realtà ha consentito al Governo di ottenere il risultato dell'adeguamento senza mai dover giungere al contenzioso, perché le autorità locali si sono sempre adeguate ad ogni rilievo governativo. Molta collaborazione, poco contenzioso, grazie ad un congegno intelligente: ma detestato dalla burocrazia ministeriale, perché obbliga ad un non facile

controllo costante sulle leggi locali. Alla burocrazia è ovviamente molto più facile imporsi con un altro strumento: le leggi statali si applicano direttamente nelle regioni, abrogando quelle regionali; se poi le regioni vogliono fare la propria legge di attuazione questa è sottoposta subito al controllo e all'impugnazione del Governo. Ma questo significa che le amministrazioni locali devono conoscere, interpretare e applicare da subito la legge statale, valutando se questa effettivamente abroga/deroga/sostituisce quella locale: il peso è scaricato sulle burocrazie locali e i cittadini sono lasciati in una situazione di totale incertezza. Questo è il prezzo che tutti noi paghiamo alla scarsa disponibilità delle burocrazie ministeriali a svolgere un lavoro sostanziale (verificare se l'ordinamento vigente in una regione è o meno adeguato alle norme statali) anziché uno puramente formale (verificare se la nuova legge regionale rispetta o meno quel che prescrive la legge statale).

In che misura la mancata attuazione delle previsioni degli statuti speciali è stata determinata dal concreto funzionamento delle Commissioni paritetiche? In particolare, quanto hanno influito i ritardi nella periodica ridefinizione della loro composizione? E quanto è imputabile al procedimento di formazione dei decreti di attuazione? A questo proposito ritiene utile una codificazione della procedura di adozione delle norme attuative degli statuti, fin qui rimessa in larga parte alla prassi?

Se vi sono ritardi nelle nomine dei suoi membri non è una colpa imputabile alle Commissioni paritetiche, ma a chi quelle norme deve effettuare. Per il resto bisogna aver chiaro che le Commissioni paritetiche non sono affatto luoghi in cui la regione s'incontra e tratta con lo Stato. Sono piuttosto dei comitati di consulenza (a buon prezzo). A me è capitato d'essere una decina d'anni fa componente della Commissione Friuli-Venezia Giulia per designazione della Regione, ora lo sono per designazione dello Stato: non ho cambiato casacca né idee. Di fatto allora come ora ho cercato di mettere le mie competenze a disposizione di un processo di formulazione di regole. Di quali regole? Quelle che la Regione vorrebbe ottenere dallo Stato e quindi propone: la proposta di schema di decreto è elaborata dagli uffici regionali, di solito previo contatto con le amministrazioni statali competenti: quindi la formazione del decreto è già ampiamente affidata agli apparati burocratici, e spesso langue se non c'è la volontà politica della Regione a sollecitare gli uffici. Una volta abbozzato il testo, noi lo si discute – senza in ciò rappresentare altri interessi che quelli di una scrittura “tecnico-giudica” di norme che risolvano problemi aperti e che la Regione vorrebbe risolvere. Una volta che la commissione licenzia uno schema di decreto, questo viene sottoposto alle strutture ministeriali, che spesso ritardano di molto la risposta, rispondono parzialmente, oppongono obiezioni più o meno sensate. Quello che la commissione può fare in questi casi è invitare i responsabili di tali obiezioni ad un incontro “conoscitivo”: ottenuto il quale (il che non sempre è facile e non sempre consente di incontrare collaborazione effettiva) e discusso il punto si cerca di formulare un testo più accettabile. Solo ottenuto il via libera degli uffici il testo del decreto può essere licenziato e sottoposto al Governo.

Le commissioni non sono dunque responsabili di alcun ritardo, il problema è che sono talvolta abbandonate dalla politica. È assai difficile che possano funzionare con efficienza se non c'è, alla base e come premessa della loro attività, un accordo *politico* tra la Regione e il Governo, che fissi l'agenda e garantisca l'impegno a affrontarla seriamente. Se questo è il problema, una codificazione delle procedure di adozione delle norme attuative non sarebbe certo una risposta efficace, ma solo fonte di ulteriori complicazioni.

La mancata attuazione delle disposizioni degli statuti speciali può essere ritenuta una delle cause principali del contenzioso Stato-Regioni speciali? In particolare, la mancata attuazione delle previsioni statutarie che regolano i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali è, a suo avviso, all'origine dell'incremento della conflittualità tra questi enti, registratosi negli ultimi anni?

Le norme di attuazione servono a prevenire il contenzioso e, in taluni casi, a risolverlo o interromperlo. Quanto alle norme finanziarie, per alcune Regioni (es. Friuli-Venezia Giulia e Sardegna) le norme finanziarie statutarie sono modificabili dallo Stato senza passare per le norme di attuazione; lo stesso non avviene per le altre Regioni. Ma, a parte problemi interpretativi/applicativi mai risolti per la Sicilia, per tutte le altre regioni speciali/province autonome si è imposto di fatto, negli ultimi anni, la prassi del negoziato e dell'accordo finanziario. Il Patto di Milano è stato un modello poi proseguito per individuare una strada consensuale con cui le regioni speciali possono proporre il modo della loro partecipazione agli obiettivi finanziari dello Stato. Anche questa è una strada molto promettente, anche se ovviamente non passa per le Commissioni paritetiche. Ad esse però oggi si può porre l'obiettivo di trovare soluzioni anche innovative e sperimentali per rendere questi accordi più sistematici e "controllati": le Regioni speciali, attraverso le norme di attuazione, possono cercare di porsi come garanti, nei confronti dello Stato, del rispetto degli obiettivi specifici fissati dal patto di stabilità interno da parte dell'intero sistema regionale, comuni compresi, individuando anche gli strumenti di verifica e controllo di risultato. In questo le norme di attuazione possono servire come strumenti di sperimentazione molto innovativi che migliorano le garanzie degli obiettivi fissati dallo Stato ma anche l'autonomia della Regione, che resta libera di scegliere gli strumenti per il loro raggiungimento.

Quanto al contenzioso, esso si genera per ragioni diverse, ma unite in radice, secondo che sia promosso dallo Stato o dalla Regione. La Regione reagisce a leggi e decreti che disciplinano la materia senza rispettare (a giudizio della Regione) l'autonomia garantita dallo Statuto e dalle norme d'attuazione: spesso la causa è solo l'estrema sciatteria con cui le leggi, e soprattutto i decreti-legge, sono scritti. Lo Stato invece impugna le leggi regionali essenzialmente perché la burocrazia ministeriale vede in esse violazioni della legislazione ordinaria dello Stato. Qui pesa molto il ruolo delle "materie trasversali", come la tutela dell'ambiente, la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile, il coordinamento finanziario, ecc. La giurisprudenza costituzionale ha progressivamente "murato" queste competenze esclusive dello Stato, trasformandole in materie che espropriano ogni spazio di autonomia delle regioni (l'organizzazione degli uffici regionali è condizionata dalla contrattualizzazione dell'impiego pubblico, la disciplina ambientale non può neppure più puntare a migliorare la qualità dell'ambiente e il livello di tutela, le forme in cui lo Stato disciplina la semplificazione amministrativa fissano "livelli essenziali dei diritti civili" dei cittadini e escludono che la legge regionale possa anche solo migliorarli, ecc.). È da qui che nasce il contenzioso, anche se nel dibattito politico sembra invece che il principale responsabile siano le materie "concorrenti", che infatti la riforma costituzionale in discussione vorrebbe eliminare dall'art. 117 Cost.

L'art. 39 del ddl cost. AC 2613-A reca al comma 11 la previsione secondo cui le disposizioni contenute nella legge costituzionale de qua non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome. Si stabilisce inoltre che «Sino alla revisione dei predetti statuti speciali, resta altresì ferma la disciplina vigente prevista dai suddetti statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione».

A suo avviso, queste disposizioni, inserite in un quadro di sostanziale ridimensionamento delle competenze delle Regioni a statuto ordinario, potranno contribuire ad una complessiva rivalutazione della specialità regionale e dei decreti di attuazione degli statuti speciali?

Mi sia anzitutto consentito di contestare la corrispondenza a realtà di quest'immagine, così diffusa per altro, per cui la riforma costituzionale in discussione comporterebbe un "sostanziale ridimensionamento" delle competenze delle Regioni ordinarie. Questo ridimensionamento c'è già e da diversi anni di fatto e in forza della legislazione ordinaria (d'emergenza e non), nonché della giurisprudenza costituzionale, che a quella legislazione ha sempre guardato con deferenza e comprensione. Tutto ciò che la riforma vorrebbe riportare allo Stato, lo Stato si è già ripreso da tempo (magari non usandolo affatto). Mai l'autonomia regionale è stata così ristretta come ora,

secondo un'involuzione che si è prodotta negli ultimi dieci anni. Quello che era la (troppo ardita) prospettiva della riforma del Titolo V si è rivelata un fallimento; le materie "esclusive" dello Stato sono state interpretate in modo assolutamente espansivo dalla Corte costituzionale (come esemplificato poco sopra), le materie "concorrenti" hanno consentito allo Stato di imporre alle regioni ogni specie di norme (e non solo i principi fondamentali), perciò delle materie "residuali" non è rimasto nulla o quasi. La residualità viene affermata solo quando proprio non è possibile legare l'argomento di una legge o di una disposizione a qualcuna delle materie "enumerate": il che avviene sempre più raramente.

Questo significa perciò anche che il meccanismo della c.d. "clausola di maggior favore" contenuta nell'art. 10 della legge cost. 3/2001 ("Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite") non ha garantito nulla in più di quanto già avessero alle Regioni speciali, le quali anzi talvolta sono riuscite a difendere le proprie attribuzioni, che il riflusso volevo riportare allo Stato, facendo proprio appello alle "materie" scritte nei loro Statuti e da questi ad esse garantite.

Che poi le norme che modificano il riparto di attribuzioni fissato dall'art. 117 Cost. per le Regioni ordinarie non operino per le Regioni speciali è ovvio, perché per esse il riparto è fissato dai singoli Statuti. Inserire questa previsione nel nuovo Titolo V non avrebbe altro senso che quello di ribadire un principio che già c'è, a scanso di equivoci, come si suol dire. Forse una prudenza comprensibile, data l'esperienza negativa causata dalla riforma del 2001.