

ROBERTO LOUVIN

Le commissioni paritetiche come sede di negoziato permanente fra Regioni speciali e Governo

SOMMARIO: 1. Una premessa – 2. L'indeterminatezza delle norme statutarie come forza e come debolezza – 3. Luogo di negoziato o semplice sede di ratifica? Proposte, pareri o determinazioni? – 4. Il fascino oscuro (e gli effetti imprevisti) dell'istruttoria – 5 Guardando in casa d'altri: le relazioni bilaterali spagnole – 6. L'indagine conoscitiva parlamentare del 2015 – 7. Il 'Tavolo Bressa' – 8. Migliorare, non demolire

1. Una premessa

Con questo scritto cercheremo di mettere in luce i nodi del rapporto di forza che vede contrapposti il Governo e le singole Regioni a Statuto speciale intorno ai tavoli di trattativa per l'emanazione delle norme di attuazione, fonte assolutamente atipica del nostro diritto pubblico che ha avuto sviluppi diversi e inattesi nei diversi quadri regionali in cui è stata utilizzata.

È corretto distinguere tre fasi storiche nell'utilizzo di questo strumento: un periodo di 'costruzione di sistema', con il primo trasferimento alle Regioni di servizi e uffici; una fase di 'rincorsa' per il ritardo provocato dalla messa a regime delle regioni ordinarie; una terza, ancora informe, di consolidamento successiva alla riforma del titolo V e all'applicazione della clausola c.d. di 'maggior favore'¹. Sarebbe, però, frutto di colpevole superficialità negare che all'interno di questa comune sequenza non si siano avuti esiti profondamente diversi da Regione a Regione.

La 'specialità' non è una categoria dello spirito, ma una categoria costituzionale generale che prende avvio contestualmente alla nascita della Repubblica e che ha dato luogo a percorsi diversi e solo parzialmente (e con molta cautela) omologabili fra loro. Per questo, all'approccio 'entomologico' che esalta essenzialmente gli aspetti formali di questa produzione normativa peculiare, prediligiamo qui una macro-comparazione, alla ricerca di quello che Giorgio Lombardi era solito qualificare il 'crittotipo', ossia lo schema, nascosto ma sempre fondamentale e decisivo, per capire il reale svolgimento dei processi ed i rapporti che le istituzioni intrattengono reciprocamente.

È onesto premettere che la nostra analisi parte dall'assunto - condiviso solo da una parte della dottrina - che l'esistenza e l'assetto delle autonomie speciali, in virtù dei titoli

¹ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

particolari che ciascuna di esse presenta nel proprio codice genetico, siano parte della forma stessa di Stato. Il fondamento di queste autonomie è, infatti, ricompreso in un patto pre-constituzionale che, pur non impedendo uno sviluppo dinamico della relazione fra lo Stato e la Regione o Provincia autonoma, preclude la sua formale o sostanziale vanificazione in maniera unilaterale da parte dello Stato.

Si riconosca però anche che le Regioni speciali non sono state finora molto capite, e nemmeno troppo amate, dalla dottrina; sono spesso state percepite come un ‘problema’, una ‘anomalia’ da parte chi predilige confortevoli simmetrie e rassicuranti omogeneità. Per questo per le ‘speciali’ gli esami non finiscono mai e ci si interrogherà ancora a lungo su quali titoli le giustifichino e su quale sia la loro utilità, come se l’identità consolidata in settant’anni di esistenza e la prassi della loro vita pubblica comunitaria fossero dati irrilevanti e non comportassero di per sé anche molti effetti positivi.

L’assoluta prevalenza, nel *mainstream* del pensiero odierno, del dato economicistico sugli aspetti sociali provoca gravi equivoci e può anche generare mostri. L’uso da parte degli studiosi del diritto costituzionale e regionale di strumenti propri della scienza dell’amministrazione, come la teoria dei costi *standard* oggi particolarmente in voga, deve essere accompagnato da prudenza e da una buona dose di senso critico.

Nel tormentone sui veri o presunti privilegi della specialità, si rischia infatti quella che un brillante fumettista ha chiamato la “profezia dell’armadillo”²: una previsione fondata su elementi del tutto soggettivi e irrazionali spacciati per logici e obiettivi, rifiutando di prendere in considerazione realtà naturali e spesso ineliminabili: una previsione che diventa pregiudizio e autoconvinzione. Questo non fa che alimentare pregiudizi e una ostilità che i giuristi avrebbero il compito di spazzare via, anche in presenza dei fremiti neogiacobini che si moltiplicano in Parlamento, con fieri intenti di ‘razionalizzazione’ del quadro regionale a tavolino, alla Sieyès³.

2. L’indeterminatezza delle norme statutarie come forza e come debolezza

Le norme statuarie che fissano i criteri di composizione delle commissioni paritetiche sono estremamente generiche⁴.

Si delinea succintamente la previsione di organi di natura collegiale, composti da membri nominati dallo Stato e dalla Regione (o Provincia) autonoma, precisandosi in qualche caso che essi operano ‘in rappresentanza’ degli enti che rispettivamente li nominano.

² Zerocalcare, *La profezia dell’armadillo*, Milano, Bao Publishing, 2012, p. 65.

³ Si veda in proposito l’ordine del giorno del Senatore Ranucci, accolto dal Governo al Senato nell’ottobre 2015.

⁴ Statuto Sicilia, art. 43; Statuto Sardegna, art. 56; Statuto Trentino-Alto Adige /*Südtirol*, art. 107; Statuto Valle d’Aosta/*Vallée d’Aoste*, art. 48 bis; Statuto Friuli-Venezia Giulia, art. 65.

La variabilità delle formulazioni risente del diverso momento di emanazione o integrazione dei rispettivi Statuti: per la Sicilia⁵ si risale addirittura ad epoca anteriore alla Costituzione, per la Sardegna all'Assemblea costituente⁶, per il Friuli-Venezia Giulia al momento della creazione della Regione nel 1963⁷, per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* agli anni Settanta all'adozione del nuovo Statuto di autonomia.

La Valle d'Aosta non disponeva nemmeno, originariamente, di questo strumento. Dopo una fase iniziale in cui la Regione aveva ritenuto di poter prescindere dalla procedura di concertazione, ricorrendo ad un sistema di autoassunzione delle competenze amministrative, la censura della Corte costituzionale⁸ ha portato ad un'omologazione al sistema generale attraverso una modifica statutaria che ha introdotto quella che può considerarsi oggi, nella sua essenzialità, la norma più funzionale nel suo genere⁹.

Tra tutte le formulazioni qui considerate, quella dello Statuto del Trentino-Alto Adige /*Südtirol* è di gran lunga la più articolata, e non solo perché prevede l'istituzione di una Commissione paritetica regionale composta di dodici membri (c.d. Commissione dei dodici)¹⁰, ma anche per la costituzione al suo interno di una 'speciale commissione' (c.d. Commissione dei sei) competente a definire le norme di attuazione relative alle materie di competenza della Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen*¹¹.

Non è dato trovare nessuna precisazione, nell'intero panorama delle paritetiche, per quanto attiene l'estrazione - tecnica o politica - dei componenti nominati. 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 o la capacità lobbistica della Regione o Provincia autonoma si dispiega con maggiore incisività e continuità.

⁵ R.d.l. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

⁶ Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3.

⁷ Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1.

⁸ La sentenza della Corte Costituzionale n. 76 del 1963 ha sancito la necessità di apposite norme statali ai fini del trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alla Regione. La sentenza contiene anche un passaggio significativo a conforto della tesi dell'originarietà dell'identità politico-amministrativa rispetto al quadro costituzionale generale, in quanto vi si afferma che "Al momento dell'emanazione dello Statuto valdostano (...) l'ordinamento giuridico di piena autonomia della Valle era un fatto già compiuto, per cui apparirono superflue norme disciplinatrici di poteri già spettanti alla Regione".

⁹ L'art. 48 bis dello Statuto valdostano, inserito dall'art. 3 della l. cost. 23 settembre 1993, n. 2, prevede che "Il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni di attuazione del presente Statuto e le disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della regione Valle d'Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla regione. Gli schemi dei decreti legislativi sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal consiglio regionale della Valle d'Aosta e sono sottoposti al parere del consiglio stesso".

¹⁰ Quelli di parte regionale-provinciale sono così ripartiti: due in rappresentanza del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano (Statuto TAA, art. 107, c. 1).

¹¹ Il carattere rappresentativo di interessi particolari è accentuato dal fatto che, al suo interno, uno dei membri in rappresentanza dello Stato deve appartenere al gruppo linguistico tedesco, mentre uno di quelli in rappresentanza della Provincia deve necessariamente appartenere al gruppo linguistico italiano (Statuto TAA, art. 107, c. 2).

In alcune paritetiche lo Stato ha mantenuto una rappresentanza ‘neutra’, affidata prevalentemente ad accademici (Valle d’Aosta, Friuli-Venezia Giulia), mentre altre, e segnatamente quella per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, hanno visto progressivamente ingrossarsi le fila dei ‘politici’, non solo, per prassi ormai consolidata, sul versante regionale o provinciale, ma anche in seno alla stessa delegazione di parte statale. La Valle d’Aosta e il Friuli, per parte loro, privilegiano ormai in maniera abbastanza sistematica delegazioni a composizione mista tecnico-politica nei ranghi regionali e, occasionalmente, anche per la parte governativa. Le isole manifestano invece una tendenziale propensione per rappresentanze maggiormente ‘tecniche’.

Il fenomeno della ‘politicizzazione’ si sta comunque complessivamente accentuando ed esalta, seppur in maniera ancora non del tutto omogenea, i connotati non esclusivamente tecnico-giuridici di queste commissioni. Il fenomeno merita di essere sottolineato: cresce infatti la valenza politica delle commissioni, che dovrebbero diventare una sede di trattativa al massimo livello, più libera quindi nell’individuazione delle soluzioni pragmatiche migliori per la definizione dei conflitti. Invece di ridursi ad essere un puro terminale tecnico che registra decisioni assunte altrove, la commissione paritetica viene così ad assumere connotati più marcatamente discrezionali, seppur sempre dentro la cornice delle istruzioni ricevute. Queste istruzioni, come da più parti si suggerisce, potrebbero opportunamente essere oggi inquadrare, a grandi linee, in un’agenda dei lavori o programma-quadro, frutto di un’esplicita intesa fra il Governo nazionale e le giunte regionali, invece di affidarsi solo ad accordi politici discontinui, tradotti poi in articolati elaborati in prevalenza dagli uffici regionali.

Rispetto all’idea di una ‘politicizzazione’ delle paritetiche, sono di avviso diametralmente opposto le magistrature contabili, secondo cui “una eventuale previsione normativa dei requisiti di nomina dei Componenti delle Commissioni garantirebbe maggior trasparenza, nel rispetto dei principi costituzionali” ritenendosi, in termini di imparzialità e buon andamento, “maggiormente consona ai principi costituzionali una previsione normativa che predetermini la partecipazione maggioritaria di figure provenienti dal mondo accademico e delle professioni (ad esempio docenti universitari, magistrati ordinari, amministrativi e contabili)¹². Il punto è tutt’altro che irrilevante. Nella misura, però, in cui l’attività della commissione paritetica si innesta in un procedimento patteggiato finalizzato all’esercizio di una potestà normativa, in quanto destinato a formare l’ossatura dei decreti legislativi varati dal Governo, questa soluzione, malgrado le buone intenzioni che la possono ispirare, metterebbe pericolosamente in discussione lo stesso principio democratico. Il peso degli apparati tecnici, attraverso il filtro condizionante delle

¹² Sono indicazioni della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, riportate dal Documento conclusivo approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali il 4 novembre 2015 (di seguito indicato sinteticamente come “Relazione conclusiva della Commissione bicamerale”), a conclusione dell’indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l’attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle commissioni paritetiche, pp. 68-69.

valutazioni espresse dai singoli ministeri, si palesa già attualmente in maniera relevantissima nelle fasi istruttorie.

I ritardi nella ridefinizione periodica della composizione delle delegazioni in seno alle commissioni paritetiche sono stati ampiamente stigmatizzati dalla dottrina e sono prevalentemente da imputare alla parte governativa. Si perdono anni per il ritardato rinnovo delle delegazioni, ma altrettanto gravi e ancora più ingiustificati sono i rallentamenti, al limite dell'ostruzionismo, da parte del Governo e dei suoi apparati nel procedere all'esame gli schemi di provvedimenti attuativi elaborati.

La relativa genericità delle disposizioni fondamentali contenute negli statuti lascia anche imprecisato a chi debbano riferirsi i nominati nell'esercizio della loro attività negoziale. Pur essendo evidente la diretta rispondenza verso gli organi esecutivi, *in primis* il Ministero di riferimento (oggi Ministero degli affari regionali) e le Giunte regionali e provinciali, si sono consolidate prassi diverse con un coinvolgimento più o meno elevato dei Consigli regionali. L'utilità e l'interesse a consolidare momenti di confronto generale e procedure di validazione delle singole proposte da parte dell'organo legislativo regionale, oggi operante con piena continuità solo per la Valle d'Aosta, sembra rispondere positivamente alla richiesta di un maggior controllo democratico su un procedimento legislativo costituzionalmente delegato dagli Statuti nella sua integralità al Governo nazionale.

Si registra comunque oggi un marcato monopolio, nell'esplicitazione delle direttive, in capo agli organi esecutivi regionali, mentre solo occasionalmente le assemblee legislative esercitano un'azione di indirizzo. La tipologia di questo procedimento sembra comunque oggettivamente più adatta ad essere interpretata, fatti salvi eventuali poteri generali di indirizzo e di ratifica delle scelte operate, come una forma peculiare di istituzionalizzazione di relazioni propriamente intergovernative.

Le problematiche di raccordo con gli organi consiliari regionali investono diversi aspetti: l'informazione sulle tematiche discusse, la possibilità o meno per le assemblee di esprimere indirizzi e la pronuncia, prima dell'approvazione governativa. Anche in questo caso, il *range* delle soluzioni è molto variegato, andando dall'esclusione totale di coinvolgimento consiliare alla piena compartecipazione, addirittura con voto esplicito da parte del Consiglio regionale. Un certo grado di interlocuzione fra gli organi legislativi regionali e le loro delegazioni operanti all'interno delle commissioni appare sicuramente opportuno.

È stato sottolineato, ma non è opinione prevalente, che "sarebbe auspicabile l'introduzione di una disciplina più specifica e stringente sull'attività delle Commissioni paritetiche" e che "appare opportuna la previsione di regolamenti interni delle Commissioni, che garantiscano anche la trasparenza dei lavori". Si tratterebbe in sostanza di "ovviare al *deficit* democratico-rappresentativo che caratterizza il procedimento di produzione delle norme di attuazione degli statuti", disciplinando "forme di

partecipazione/cooperazione, quantomeno a livello consultivo, degli organi elettivi di rappresentanza a livello territoriale”¹³.

3. Luogo di negoziato o semplice sede di ratifica? Proposte, pareri o determinazioni?

La banda di oscillazione della tipologia di atti prodotti dalla commissioni paritetiche è amplissima. Si va, infatti, nella lettura del disposto dei rispettivi Statuti, dalla proposta¹⁴, alla consultazione¹⁵, alla determinazione delle norme¹⁶, alla loro elaborazione¹⁷. Nella prassi, in realtà, il loro *modus operandi* sembra più omogeneo, sostanziandosi comunque sempre nell’approvazione di atti che determinano in maniera vincolata il contenuto della successiva pronuncia degli organi politici.

Questa omogeneità non copre però anche l’ambito di operatività delle commissioni, per il quale permangono situazioni di oggettiva difformità. Si noti come sia ad esempio assegnata alla competenza della Commissione paritetica valdostana¹⁸ una specifica competenza riguardo alle modifiche dell’ordinamento finanziario della Regione Valle d’Aosta, che devono necessariamente avvenire per mezzo di decreti legislativi di attuazione statutaria, e quindi attraverso l’operato di questa Commissione. Nel caso invece della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è sufficiente una legge ordinaria, purché sia rispettato il principio consensuale e quindi la Regione o le Province interessate abbiano espresso, anche in sede diversa dalla Commissione paritetica, il loro assenso.

Un punto delicato della procedura riguarda la scelta tra la trasparenza e la riservatezza dei lavori delle commissioni.

Una larga pubblicità sullo svolgimento dell’attività delle commissioni non migliorerebbe di certo la funzionalità della sede negoziale; essa potrebbe al contrario provocare effetti opposti, impedendo alle delegazioni di operare con la necessaria autonomia nel proporre e valutare le soluzioni più opportune. Si tenga presente, oltretutto, che, pur trattandosi di fonte normativa a carattere legislativo, le norme d’attuazione hanno un carattere prevalente di conformazione delle norme ad esigenze particolari di funzionalità o di convenienza territorialmente definite. In questo senso, il cosiddetto *deficit* democratico si può meglio colmare seguendo lo schema già operante per la Regione Valle d’Aosta, dove gli schemi di decreto sono sottoposti a votazione da parte del Consiglio regionale prima di approdare al Consiglio dei Ministri.

¹³ Secondo le notazioni del magistrato Brunhilde Platzer della Commissione dei sei, contenute nella Relazione conclusiva della Commissione bicamerale, p. 69.

¹⁴ Statuto Sardegna, art. 56.

¹⁵ Statuto Trentino-Alto Adige /*Südtirol*, art. 107, c. 1 Statuto Friuli-Venezia Giulia, art. 65.

¹⁶ Statuto Sicilia art. 43, c. 1.

¹⁷ Statuto Valle d’Aosta, art. 48 bis.

¹⁸ Come confermato dalla sentenza n. 133 del 2010 della Corte costituzionale.

Sul fronte statale, i rischi che comporterebbero eventuali interferenze esterne sull'operato della delegazione governativa appaiono particolarmente seri: il mancato coinvolgimento, finora, delle commissioni parlamentari trova la stessa giustificazione che ha portato, in occasione della riforma degli Statuti speciali del 2001, a stabilire che le modificazioni apportate agli Statuti di ciascuna Regione speciale non sono comunque mai sottoposte a *referendum* nazionale. Pare infatti fondato il rischio che motivazioni di diversa natura, magari a sfondo demagogico, ostacolino l'adozione di singole disposizioni attuative necessarie a salvaguardia di minoranze o di territori che necessitano di misure speciali e derogatorie. Per questo, anche la soluzione prospettata *de jure condendo* di un possibile potere di richiamo da parte delle assemblee parlamentari¹⁹, anche nella loro configurazione successiva alla riforma oggi in corso, è di dubbia opportunità e interferisce con la logica della contrattazione normativa sottesa a tutto il procedimento.

4. Il fascino oscuro (e gli effetti imprevisti) dell'istruttoria

Dove il procedimento perde assolutamente la sua linearità è nella fase istruttoria, non tanto per la parte affidata alla discrezionalità della commissione, quanto nel momento che precede l'esame da parte del Governo. Ci riferiamo al passaggio nel cosiddetto Preconsiglio, curato dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL). Dovrebbe trattarsi, in questo caso, di un passaggio puramente neutro, in una sede incaricata di sovrintendere al procedimento di adozione degli atti normativi e di coordinarne l'istruttoria per garantire la qualità della normazione.

Qui, invece, le nebbie si addensano.

La riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, in raccordo con i servizi normativi e con gli Uffici legislativi dei vari Ministeri, è una sede particolarmente opaca, in cui può succedere, e di fatto succede, che gli atti deliberati dalle commissioni paritetiche, che hanno già avuto l'assenso della delegazione governativa e l'eventuale approvazione degli organi regionali, si arenino, talvolta anche per anni, senza che nessun organo assuma formalmente la responsabilità della decisione di bloccare il procedimento. Il Preconsiglio non si limita soltanto a valutare l'ordine delle priorità nell'esame degli schemi di atti normativi, tra cui appunto quelli definiti dalle commissioni paritetiche, ma avviene anche che alcuni di essi si inabissino, senza lasciare traccia sui *radar* regionali. Gli atti si fermano così sull'uscio del Consiglio dei Ministri e l'opera di interdizione da parte degli uffici legislativi ministeriali si esprime in tutta la sua potenza. Tra i casi registrati, purtroppo non sporadici, quelli relativi alla Valle d'Aosta sono emblematici di questa anomalia²⁰.

¹⁹ Soluzione suggerita da G. Falcon e riportata nella Relazione conclusiva della Commissione bicamerale, p. 18.

²⁰ Si tratta, nello specifico, di norme di attuazione 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, trasmesse al Governo rispettivamente il 20 dicembre 2010, il 6 ottobre 2011 e il 5 ottobre 2012: ad oggi nessuno dei decreti in questione è stato approvato o respinto dal Consiglio dei Ministri.

L'ostacolo in questione si è materializzato per effetto di una stratificazione normativa.

L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri²¹ ha inizialmente previsto che un apposito organismo²² promuovesse forme di collaborazione con gli uffici delle presidenze delle giunte regionali per armonizzare i testi normativi statali e regionali. Nell'emanare il decreto legislativo attuativo di questa norma²³, il coordinamento dell'attività normativa del Governo è stato organizzato concentrando nel Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) le funzioni per svolgere unitariamente tutte le valutazioni relative all'impatto della regolazione, alla semplificazione dei procedimenti, alla qualità del linguaggio normativo, all'applicabilità dell'innovazione normativa e all'adempimento della valutazione degli effetti finanziari.

Questo Dipartimento, stando al più recente Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri "sovrintende all'iniziativa legislativa e all'attività normativa del Governo"²⁴. Un'espressione equivoca e che lascerebbe perlomeno interdetti i giuspubblicisti francesi, tradizionalmente attenti a salvaguardare i margini di discrezionalità della sfera politica rispetto a quella che il Generale De Gaulle definiva "l'intendance".

In questo quadro articolato di funzioni, rientra comunque anche quella di coordinare e promuovere l'istruttoria dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo. L'intervento si estende, però, fino alla programmazione "della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri (...) con riguardo alla rilevazione delle priorità relative agli schemi di atti normativi ..." ²⁵. Fermiamoci qui nella noiosa ma essenziale ricostruzione di questa 'cascata normativa'.

Il risultato pratico è che la programmazione dei lavori del Consiglio dei Ministri, fatta eccezione ovviamente per atti normativi di più rilevante portata, è stata sostanzialmente attratta nell'orbita amministrativa. Senza un semaforo verde del DAGL, i provvedimenti normativi di minor momento - come sembrano essere, da quell'osservatorio, le norme d'attuazione degli Statuti regionali, considerato il loro impatto soltanto locale - non arrivano necessariamente ed entro tempi definiti al tavolo del Governo. La conseguenza è che nessuna decisione, né interlocutoria né definitiva, viene in questi casi assunta in presenza di opposizione, di cui non è peraltro dato rilevare traccia formale, da parte di singoli rappresentanti tecnici dei ministeri.

Questa paradossale situazione di stallo è stata messa in evidenza anche dalla recente indagine svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali che ha

²¹ L. 23 agosto 1988, n. 400, art. 23.

²² Denominato all'epoca "Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo"

²³ D. lgs. 30 luglio 1999, n. 303.

²⁴ D.P.C.M. 1° gennaio 2012, art. 28.

²⁵ Come rivelano le tredici pagine del decreto del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 24 agosto 2011.

giustamente focalizzato il problema dell'incertezza dei tempi di esame degli atti. Per questa ragione, è stato suggerito da parte regionale di introdurre regole procedurali più dettagliate che disciplinino compiutamente le modalità e i tempi della fase istruttoria²⁶. Siamo infatti in presenza di una sostanziale 'duplicazione istruttoria' da parte governativa sullo stesso atto: la prima è svolta dalla Commissione paritetica che coinvolge nell'esame delle bozze in discussione tutti i dipartimenti ministeriali competenti, la seconda è replicata dal DAGL, dopo che l'atto si è perfezionato in Commissione ed ha già avuto il *placet* regionale. A questo punto, vista l'impossibilità di modificare il testo esaminato dalle paritetiche, il procedimento entra in crisi.

Questo doppio controllo, oltre ad essere ridondante, amplifica a dismisura il potere di interdizione degli apparati, talvolta anche in contrasto fra loro, in quanto i soggetti chiamati ad esprimersi nei due diversi momenti possono non coincidere.

Occorre dunque risolvere rapidamente questo conflitto latente, per evitare che sfoci, prima o poi, in un conflitto d'attribuzione negativo a cui solo la Corte costituzionale potrebbe porre rimedio.

5. Guardando in casa d'altri: le relazioni bilaterali spagnole

Il confronto con altri ordinamenti regionali ci permette di valutare meglio il grado di efficienza e i margini di miglioramento del nostro sistema negoziale bilaterale. Il punto centrale è, per tutti, l'armonizzazione dell'unità legislativa statale con le necessità e le aspettative di ordinamenti autonomi differenziati.

Mentre, però, nei sistemi federali avanzati spesso la soluzione intergovernativa bilaterale è preceduta da approfonditi momenti di confronto orizzontale tra stati federati, *länder* o cantoni, nei regimi regionali questa soluzione è pressoché esclusa *a priori* e si fa regolarmente ricorso a trattative individualizzate fra Stato e Regione.

In questo senso, la Spagna ha fatto tesoro, a partire dalla Costituzione del 1978, dell'esperienza italiana, per spingersi poi oltre quanto da noi effettivamente praticato.

Il più duttile fra gli strumenti di collaborazione a carattere generale è costituito in Spagna dai *convenios verticales de colaboración*, un *evergreen* presente, in maniera tendenzialmente informale, anche in quasi tutti i sistemi federali. In Spagna, i *convenios* hanno fatto, nei primi anni successivi alla nascita delle Comunità autonome, ufficio di strumento generale polivalente, in assenza di una precisa regola relazionale costituzionale sui rapporti fra i due livelli di governo, ottenendo anche la sostanziale benedizione del TCE²⁷ prima di confluire nella l. 30/1992²⁸.

²⁶ Relazione conclusiva della Commissione bicamerale, p. 65.

²⁷ TCE n. 26/1982 e n. 76/1983.

²⁸ La l. 30/1992, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, all'art. 6 prevede che "La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar

Come in Italia si è poi sviluppato, a partire dagli anni Ottanta, il sistema delle conferenze, così la Spagna ha conosciuto il fiorire delle *Conferencias Sectoriales*, luoghi deputati alla pratica della collaborazione intergovernativa secondo il classico principio di leale collaborazione soprattutto per quei sistemi in cui difetta la presenza di un vero Senato federale. Nel paese iberico, il ricorso a questa formula ha avuto un evidente successo e sono ormai più di trenta gli organi multilaterali di questo genere ad essere regolarmente operativi.

La Costituzione spagnola ha avuto anche cura di precisare la tipologia degli atti normativi necessari allo scopo di raccordare la legislazione statale con quella regionale. Per l'attribuzione anche solo ad alcune delle Comunità autonome, della facoltà di adottare in materie di competenza statale norme legislative autonome nel quadro dei principi, basi e direttive stabiliti dalla legge statale si fa ricorso a *leggi quadro*²⁹, mentre per trasferire o delegare alle Comunità autonome potestà amministrative corrispondenti a materie statali si procede attraverso *leggi di trasferimento e di delegazione* (leggi organiche, da approvarsi a maggioranza assoluta dalle Cortes, come quelle con cui sono approvati gli Statuti di autonomia, rinforzati dal necessario consenso della Comunità)³⁰. Sono, infine, possibili *leggi di armonizzazione*, ossia "leggi che stabiliscano i principi necessari per armonizzare le disposizioni normative delle Comunità Autonome, anche in caso di materie attribuite alla loro competenza"³¹.

In un secondo momento, dopo il completamento della fase statutaria, la Spagna si è riallineata sull'esperienza del bilateralismo italiano, mantenendo comunque ferma la competenza parlamentare per l'emanazione della legislazione speciale a favore di territori particolari, principalmente, ma non esclusivamente, forali: Paesi Baschi, Catalogna, Galizia, Navarra, Canarie, Baleari, Comunità Valenciana e Aragona. Per tutti questi, gli *hechos diferenciales* riguardano la lingua, il diritto civile forale e speciale, la polizia propria, i sistemi di finanziamento speciale (tra cui il "convenio" economico), il regime economico e fiscale di insularità e gli enti locali che continuano a formare oggetto di una "normazione primaria peculiare"³². Come si vede, questi fatti differenziali ricalcano in buona sostanza i principali problemi che il nostro ordinamento ha risolto attraverso le norme di attuazione, 'sdrammatizzando' in questo modo buona parte delle tensioni che in sede parlamentare possono portare ad uno scontro molto più acceso e in qualche caso senza vie d'uscita.

Per questo, anche la Spagna ha gradualmente previsto il ricorso ad alcune *Comisiones Bilaterales de Cooperación* tra lo Stato e le singole Comunità autonome. Un'esperienza

convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias".

²⁹ Costituzione spagnola, art. 150, c. 1.

³⁰ *Ivi*, art. 150, c. 2.

³¹ *Ivi*, art. 150, c. 3.

³² R. Scarciglia, D. Del Ben, *Spagna*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 79.

avviata con la Commissione bilaterale per la Navarra nel 1983³³, seguita pochi anni dopo da Catalogna, Galizia, Paesi Baschi, Andalusia e via via dalle altre³⁴, finendo per perdere il carattere di specialità che aveva inizialmente contraddistinto questi organismi e seguendo la via di una progressiva “statutarizzazione” di questi procedimenti.

Stando al Patto autonomico del 1992, queste commissioni sono da valorizzare come l'alveo politico (“*cauce político*”) più adatto in cui trattare con ciascuna autonomia, essendo esse “lo strumento più efficace per un continuo scambio di informazioni, negoziati e accordi per dare risposta alle necessità che discendono dalle peculiarità geografiche, culturali linguistiche e di contenuto statuario di ciascuna comunità”³⁵. Per questa ragione, si è proceduto nel senso di una tendenziale armonizzazione legislativa della loro natura, stabilendo che le “Commissioni bilaterali di cooperazione” sono “organi di cooperazione a composizione bilaterale e a competenza generale che riuniscono membri del Governo, in rappresentanza dell'Amministrazione generale dello Stato, e membri del Consiglio di Governo, in rappresentanza dell'Amministrazione della rispettiva comunità”³⁶. La loro istituzione avviene in base ad una intesa (*acuerdo*) che determina anche gli elementi fondamentali del suo regime operativo, secondo quella che è stata definita una ‘razionalità federale’³⁷.

Tra le funzioni assolve dalle commissioni bilaterali vi è anche quella di giungere ad intese che consentano di evitare l'insorgere di conflitti di costituzionalità davanti al Tribunale costituzionale³⁸. L'efficacia speciale degli accordi intercorsi in quella sede opera come possibile meccanismo di raffreddamento e di soluzione stragiudiziale concertata³⁹, molto significativa per l'assoluta trasparenza con cui l'intento compositivo viene posto in essere, ma che provoca pur sempre una certa reticenza da parte degli organi politici nel

³³ Legge Organica di Reintegrazione e Miglioramento del Regime Forale di Navarra (LORAFNA), n. 13 del 10 agosto 1982, art. 69.

³⁴ Ad esclusione della Comunità valenziana e delle Isole Baleari che hanno rispettivamente optato per soluzioni diverse come la *Comisión Mixta de Transferencias Estado-Generalitat* per la prima e, nel secondo caso, per una *Comisión Mixta de Economía y Hacienda*: M.J. Ridaura Martínez, *Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español*, in *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 60/61, p. 82.

³⁵ Patto autonomico del 28 febbraio 1992, n. 11.

³⁶ Testo consolidato della l. n. 30 del 26 novembre 1992 sul Regime giuridico delle amministrazioni pubbliche e del procedimento amministrativo comune, art. 5, c. 2.

³⁷ Sulla ‘razionalità federale’ dello stato autonomico spagnolo nel suo rapporto collaborativo con le comunità autonome: 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.

³⁸ Legge organica sul Tribunale costituzionale (LOT) n. 1 del 7 gennaio 2000, motivazioni, par. 3.

³⁹ LOT n. 2 del 3 ottobre 1979, art. 33, novellato dalla LOT n. 1 del 7 gennaio 2000, art. unico.

dare pubblicità agli accordi perseguiti⁴⁰. Siamo, in tutta evidenza, in quella che con vivida immagine è stata definita la 'penombra compromissoria sottesa al sistema costituzionale'⁴¹.

In alcuni casi, il ruolo della commissione bilaterale può andare anche oltre la semplice proposta, essendole permesso di sanzionare direttamente l'accordo intervenuto⁴². Per la sua completezza e ampiezza di poteri, la prospettazione delle funzioni e delle modalità operative della Commissione Bilaterale fra la Generalità catalana e lo Stato assume connotati esemplari⁴³. Essa configura la cornice generale e permanente delle relazioni intergovernative, investendo ambiti che riguardano la globalità dei meccanismi partecipativi e di collaborazione reciproca. Si può trattare, fra l'altro, del riparto di competenze, della programmazione economica, dei conflitti di competenza e del coinvolgimento regionale nella politica dell'Unione europea. A questa Commissione si affianca, con grande risalto, l'opera di un secondo canale di raccordo bilaterale, la Commissione mista per gli affari economici e fiscali⁴⁴ che agisce nell'ambito del finanziamento del sistema autonomico e delle relazioni fiscali.

Le opinioni sull'efficacia dello strumento sono ancora discordanti: sarebbero riscontrabili, per alcuni, degli effetti di impoverimento dell'impatto delle commissioni a causa dell'ambito troppo esteso di competenze, mentre il rischio di possibili favoritismi verso questa o quell'altra regione sarebbe, per altri, troppo elevato⁴⁵.

La Commissione bilaterale catalana adotta un proprio regolamento interno⁴⁶ e oltre a dover rispettare un'assoluta pariteticità ed un criterio di alternanza della sua presidenza, può articolarsi in sottocommissioni⁴⁷ e deve trasmettere al governo statale e a quello della Comunità una relazione annuale.

Nei primi tempi del suo funzionamento, la Commissione bilaterale catalana è stata, per effetto del grande risalto pubblico dato al suo operato, un'arena politica altamente spettacolarizzata, con risultati concretamente non sempre apprezzabili. Questa eccessiva

⁴⁰ M. Gonzáles Beilfuss, *La resolución extrajudicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas: el mecanismo del artículo 33.2 de la LOTC*, in J. Tornos Mas (dir.) *Informe Comunidades Autónomas 2007*, IDP, Barcellona, 2008, pp. 32-33.

⁴¹ J. Jiménez Campo, *Política de la Constitucionalidad. Una reflexión ante los nuevos modos de impugnar la ley*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 59, maggio-agosto 2000, p. 25.

⁴² Statuto Catalogna, art. 183.

⁴³ Utilissima per l'analisi del funzionamento di questa Commissione è la ricostruzione operata da M. Casas i Rondoni, *La Comisión Bilateral Generalitat-Estado: regulación y actividad práctica*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 41, 2011, pp. 335-365.

⁴⁴ Statuto Catalogna, art. 210.

⁴⁵ Effetti segnalati nella sua approfondita e completa analisi da I. Aragonés Seijo, *El principio de bilateralidad en la reforma de los estatutos de autonomía*, Università de Barcelona, Institut de Dret Públic, *Working paper* n. 1/2012, pp. 6-7: www.idpbarcelona.net/docs/public/wp/workingpaper8.pdf

⁴⁶ Regolamento approvato per la prima volta il 16 aprile 2007 e sostituito integralmente dal nuovo testo adottato dalla Commissione il 19 luglio 2011.

⁴⁷ Attualmente in numero di quattro, rispettivamente competenti in ordine agli affari legislativi e la prevenzione dei conflitti, alla collaborazione e cooperazione, alle infrastrutture e agli affari europei.

sovraesposizione mediatica non giova in nessun caso al negoziato. Ciò che deve però essere sottolineato come un dato emergente è il 'caricamento' della funzione negoziale dato dalla componente regionale attraverso la designazione di esponenti politici di elevata esperienza e di grande prestigio nella delegazione della Comunità autonoma.

Priva di compiti puntualmente definiti, la Commissione si presta comunque ad essere, grazie alla flessibilità che la contraddistingue e se le condizioni politiche lo consentono - cosa che appare oggi lungi dall'essere scontata alla luce della svolta secessionista - un ottimo canale polifunzionale di cooperazione. Il confronto con lo scenario spagnolo che abbiamo delineato, pur nella sua alta recente drammaticità, aiuta anche a capire meglio le logiche interne seguite dalle nostre commissioni paritetiche, le une più propense ad approcci morbidi, ad evitare forzature, mentre le altre risentono maggiormente della spinta dei partiti regionalisti e autonomisti che, analogamente alle forze nazionaliste spagnole, accentuano la tensione rivendicativa forzando maggiormente la mano per il conseguimento di risultati più consistenti.

6. L'indagine conoscitiva parlamentare del 2015

La Commissione parlamentare per le questioni regionali ha sviluppato nel corso del 2015, per mezzo di venti sedute, un'articolata indagine conoscitiva sull'attuazione degli Statuti speciali, dedicando una particolare attenzione al ruolo svolto dalle commissioni paritetiche. Per la prima volta disponiamo quindi, sulla base dell'approfondita interlocuzione avvenuta in quella sede con i principali attori di questo dialogo interistituzionale, di un quadro ampio e approfondito di impressioni e valutazioni sull'operato delle procedure attuative: le opinioni della più qualificata dottrina, di esponenti governativi, di alti funzionari e magistrati, nonché dei vertici dei governi, delle assemblee regionali e delle stesse commissioni paritetiche sono confluite in un documento ricco di analisi e di spunti critici⁴⁸.

L'indagine aveva soprattutto lo scopo di approfondire le questioni legate alle procedure bilaterali di attuazione degli Statuti regionali, con riferimento al concreto funzionamento delle commissioni paritetiche e al loro ruolo nell'assegnazione alle Regioni speciali di competenze ulteriori per effetto della c.d. clausola di maggior favore⁴⁹. Inoltre, sono stati trattati profili riguardanti il contenzioso costituzionale e i ritardi attuativi e avanzate alcune ipotesi di codificazione procedurale delle procedure di adozione delle norme attuative

⁴⁸ Il "Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi" (Doc. XVII-bis, n. 3) è consultabile sul sito del CINSEDO, Centro Interregionale Studi e Documentazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome: www.regioni.it.

⁴⁹ L. cost. n. 3 del 2001, art. 10.

L'indagine conoscitiva non ha smentito la persistenza delle ragioni fondative del regionalismo differenziato italiano; anzi, ne ha sottolineato globalmente quella positività che la riforma costituzionale *in itinere* collega strettamente al processo, ormai non più rinviabile, di revisione⁵⁰ degli Statuti, alla luce soprattutto dell'esclusione, decretata dal testo votato in Parlamento, delle Regioni speciali dall'applicazione diretta nei loro confronti del nuovo titolo V. Una revisione che per la prima volta dovrà avvenire con l'applicazione del metodo pattizio a livello costituzionale, sulla base di una previa intesa con la Regione interessata di cui non sono peraltro codificati termini e modalità procedurali. Una riforma che potrebbe anche consentire, in controtendenza con un quadro di generale arretramento competenziale delle regioni, possibili ulteriori avanzate di quelle speciali⁵¹.

L'interpretazione precisa delle intenzioni del Parlamento sembra offerta dalla stessa Commissione bicamerale, quando precisa che il "riconoscimento del principio dell'intesa quale base per il processo di revisione degli statuti risulta fondamentale ai fini di un approccio comune delle cinque autonomie speciali nei confronti di tale revisione, un approccio che sia in grado di rinsaldare il pluralismo costituzionale e rileggere i fondamenti della specialità in chiave di responsabilità e solidarietà". Insomma, sembra dire la Bicamerale, si al rinvigorismento del regime di regionalismo differenziato, ma depurato delle anomalie a cui in qualche caso ha dato luogo.

Questo particolare momento pare quindi propizio per una messa a punto dei meccanismi pattizi di cui le attuali norme di attuazione rappresentano la forma più costante e codificata. Le linee di un possibile intervento sembrano tracciate in maniera abbastanza nitida. Pur riconoscendo che occorre individuare, per ciascuna autonomia differenziata, soluzioni corrispondenti a interessi e culture politiche differenziati, la Commissione suggerisce, infatti, percorsi comuni in quattro ambiti distinti:

- l'armonizzazione della disciplina della composizione e del funzionamento delle commissioni paritetiche;
- la regolamentazione del procedimento di adozione degli schemi dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti;
- la definizione di principi e criteri direttivi comuni nella disciplina dei rapporti finanziari con lo Stato;

⁵⁰ Nel corso della terza lettura al Senato il termine « adeguamento » degli Statuti è stato sostituito significativamente dal termine « revisione »; è stato così evitato, nella sostanza, il rischio di una possibile lettura riduzionista del processo di riscrittura degli Statuti improntata ad una logica puramente applicativa dei principi contenuti nella riforma Renzi-Boschi.

⁵¹ Questo diventa possibile per effetto della prevista applicazione alle Regioni speciali e alle Province autonome della disposizione costituzionale di flessibilità competenziale o 'geometria variabile' contenuta nell'art. 116, c. 3, della Costituzione.

- la definizione comune dei criteri di riparto delle competenze per prevenire il rischio di futuri contenziosi costituzionali.

Questi obbiettivi non sembrano lontani da quanto già messo in cantiere, quasi contemporaneamente, dal Governo Renzi.

7. Il 'Tavolo Bressa'

Nel lungo periodo di *vacatio* che ha seguito le dimissioni del Ministro degli affari regionali Lanzetta, è stata costituita presso lo stesso Ministero, su iniziativa del Sottosegretario Gianclaudio Bressa e d'intesa con i Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, un tavolo tecnico informale chiamato "Commissione tecnica per la procedura di revisione degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione"⁵². Gli obiettivi di questo lavoro preparatorio hanno riguardato la formulazione di una procedura condivisa per costituzionalizzare il principio della previa intesa nella riforma degli Statuti e l'elaborazione di alcune proposte di 'irrobustimento' delle norme statutarie già presenti in ciascuno Statuto, allo scopo di rendere più efficace l'utilizzo dello strumento delle norme d'attuazione, dando loro una miglior definizione procedimentale.

Limitiamo a questo secondo aspetto le nostre osservazioni, che prendono spunto dalle sintetiche conclusioni rassegnate dalla Commissione al termine dei suoi lavori⁵³.

Sottolineando che le norme d'attuazione rimangono lo strumento per eccellenza in grado di dare flessibilità e dinamismo agli ordinamenti speciali, la Commissione ha proposto di "ampliarne lo spettro d'azione consentendo loro non soltanto di operare il 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 Provincia autonoma, anche eventualmente delegando ulteriori funzioni, in virtù delle particolari condizioni di autonomia che le sono attribuite".

Per superare le criticità legate alla lentezza delle procedure come oggi strutturate, si è quindi proposto di rendere più rigorosa la tempistica, avviando ai forti ritardi governativi mediante un obbligo per il Governo di pronunciarsi in via definitiva entro tre mesi dall'adozione degli schemi approvati dalle paritetiche e assentiti dalle Regioni e Province autonome.

Il dato di maggior novità è costituito, però, dalla proposta di introdurre uno strumento concertativo nuovo, che permetterebbe di superare o almeno di ridurre il

⁵² Insediata presso il Ministero degli affari regionali il 30 giugno 2015.

⁵³ Comunicate, al termine di quattro riunioni svoltesi nella primavera-estate del 2015, dal Prof. Gianmario Demuro, Assessore degli affari generali, personale e riforma della Regione Sardegna, coordinatore della Commissione, al Sottosegretario Bressa e ai Presidenti delle Regioni e Province autonome.

pesante contenzioso costituzionale che ha accompagnato l'applicazione della riforma del titolo V della Costituzione.

Il meccanismo prevede la possibilità di concordare apposite 'convenzioni' in materia di legislazione, elaborate appunto dalle commissioni paritetiche, e si ispira al modello devolutivo seguito dal Parlamento di Westminster e noto sotto il nome di *Sewel Convention*. Un modo efficace di chiarire in maniera articolata e completa il riparto delle rispettive competenze normative, oggi affidato a denominazioni di ambiti di materia assolutamente generiche, fra lo Stato e le Regioni. Una puntuale individuazione concordata, attraverso protocolli di concertazione adottati in spirito di leale collaborazione, del punto fino al quale si può spingere l'azione delle assemblee legislative statali e regionali potrebbe essere risolutiva per 'sgonfiare' il contenzioso che oggi soffoca la Corte costituzionale e deprime lo spirito innovativo della stessa legislazione regionale, costretta a muoversi tra le insidie delle competenze trasversali e le incognite dell'attrazione in sussidiarietà.

Il meccanismo potrebbe anche estendere i suoi effetti, benché questo non sia stato esplicitato dal 'Tavolo Bressa', alla definizione concordata stragiudiziale di conflitti già pendenti. Quanto questa possibilità di accordo stragiudiziale sia auspicabile è anche confermato dalle recenti intese finanziarie raggiunte dal Governo con le Regioni speciali⁵⁴ che hanno puntato a 'svelenire' le ostilità che da oltre un decennio fanno della Corte costituzionale il teatro di continui scontri. L'esperienza spagnola che abbiamo tratteggiato nelle pagine precedenti istituzionalizza e facilita d'altra parte con successo proprio questa forma di soluzione transattiva dei conflitti costituzionali.

Da ultimo, va ricordata anche la possibilità, messa in rilievo dal 'Tavolo Bressa', di canalizzare, secondo questa stessa procedura, anche le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi e le procedure comunque connesse con le clausole che si intenderanno fissare nei revisionandi Statuti a tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica: gli Statuti attuali contengono, in proposito, previsioni alquanto disomogenee e potrebbe risultare utile in questo senso una puntualizzazione.

8. Migliorare, non demolire

La pratica delle relazioni bilaterali condotte in Italia tra le Regioni speciali e le Province autonome da un lato e lo Stato dall'altro ha prodotto risultati alterni, talvolta eccellenti, altre volte decisamente insoddisfacenti.

⁵⁴ A titolo di esempio si segnala la clausola inserita nell'accordo sottoscritto dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Presidente della Regione Valle d'Aosta il 21 luglio 2015 secondo cui "La Regione si impegna a rinunciare ai ricorsi e/o agli effetti positivi, sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto che dovessero derivare da eventuali future pronunce di accoglimento da parte della Corte costituzionale".

Questi risultati sono da ascrivere a carenze di cultura autonomistica riscontrabili sia all'interno degli apparati dello Stato che, purtroppo, nell'operato di alcune Regioni che non hanno saputo, o voluto, mettere in atto strategie e comportamenti costruttivi per dispiegare al meglio le potenzialità insite nei loro Statuti.

È tempo di un ripensamento intorno a questi strumenti, per migliorare le forme e le procedure che li regolano, ma non condividiamo l'opinione che si tratti di strumenti in qualche modo 'primitivi' o 'superati'.

Ciò che è superato è solo lo scopo originario, da cui ancora trae il proprio nome la fonte normativa che qualifichiamo come 'norma d'attuazione', in quanto non si tratta più (soltanto) di attuare gli Statuti, ma (soprattutto) di fluidificare i rapporti fra le fonti statali e regionali, in una dinamica che oggi richiede una velocità di gran lunga superiore a quella espressa finora in questi procedimenti.

La partitura può essere migliorata, ma non è da cambiare. È necessario, invece, musicalmente parlando, passare da *Lento* o *Adagio* almeno a *Allegro* o *Vivace*. Con buoni strumentisti si potranno ottenere risultati decisamente apprezzabili.