



CONFERENZA DEI PRESIDENTI  
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE  
DELLE REGIONI E DELLE  
PROVINCE AUTONOME

**INDAGINE CONOSCITIVA DELLA  
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI**  
*sulle problematiche connesse alle procedure di attuazione degli statuti  
delle Regioni ad autonomia speciale e sul ruolo delle commissioni paritetiche*

**Audizione del Coordinamento dei Presidenti  
delle Assemblee legislative delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome**

*Roma, 23 aprile 2015*

L'indagine deliberata dalla Commissione bicamerale con riferimento alle problematiche connesse alle procedure di attuazione degli Statuti delle regioni ad autonomia speciale ed al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi ha tra gli obiettivi quello di “*definire un quadro generale preliminare funzionale all’individuazione di criteri per l’esame in sede consultiva di progetti di legge di riforma della materia che dovessero essere assegnati alla Commissione*”<sup>1</sup>. Essa fa seguito all’indagine in materia di regionalismo differenziato in cui è emerso un sostanziale assottigliamento della specialità regionale.

Ai fini di rispondere all’intento dell’indagine ed alla luce del quadro costituzionale che si va delineando con la riforma in discussione in Parlamento, si premette che le ragioni delle specialità – che hanno profili differenti nelle diverse esperienze – permangono e sono ancora attuali; solo una parte di quelle originarie possono considerarsi riassorbite, altre sono d’ordine strutturale e permanente, altre ancora proprio alla luce del mutato contesto storico hanno assunto nel tempo profili nuovi e pongono talora esigenze più pressanti.

Non ci sono dunque solo ragioni storico – identitarie, di cui quelle etnico-linguistiche-culturali costituiscono solo un aspetto, in parte attenuate in parte valorizzate in positivo dall’esperienza autonomistica, ma anche, e con diversa intensità e articolazione a seconda delle diverse autonomie, ragioni geografiche (l’insularità o l’integrazione coi territori transfrontalieri) e ragioni strutturali ed economiche che richiedono politiche a forte caratterizzazione regionale capaci di interpretare e rispondere alle peculiarità dei territori. Ed accanto a queste motivazioni ed obiettivi quali: responsabilità, sussidiarietà, federalismo cooperativo e solidale, qualità della spesa, governance multilivello. Secondo il Trattato di Lisbona, le autonomie territoriali e locali e la potestà legislativa regionale sono elementi costitutivi delle politiche nazionali ed europee. L’autonomia, quale uno dei principi fondamentali della Carta costituzionale (art. 5), non è negoziabile e la specialità non è un privilegio ma un’applicazione avanzata di quelle motivazioni, secondo standard europei; essa è un’opportunità per l’intero regionalismo italiano, avamposto di principi, metodi e regole cui tutti possiamo tendere e che fanno crescere l’intero Paese nelle sue articolazioni istituzionali e sociali. Nell’attuale ordinamento costituzionale uno degli elementi caratterizzanti la specialità è l’esistenza di fonti atipiche di rango primario e subcostituzionale alle quali è riservata l’attuazione (ma anche

---

<sup>1</sup> Vedi resoconto della Commissione bicamerale dd. 25 febbraio 2015.

l'integrazione e l'interpretazione, e in materia finanziaria, persino la revisione) degli statuti costituzionali.

Come è noto si tratta di fonti statali (leggi o decreti legislativi) previste da tutti o quasi gli statuti speciali, con la previsione però di aggravamenti procedurali volti a garantire la partecipazione delle regioni e delle province autonome interessate alle decisioni degli organi statali competenti.

Questi istituti giuridici sia pure con vicende e risultati alterni, hanno assicurato “lo svolgimento e “l'integrazione“ necessari a dare attuazione agli statuti consentendo di armonizzare “nell'unità dell'ordinamento giuridico contenuti e obiettivi particolari dell'autonomia speciale” (Corte Cost. 213 del 1998 e 316 del 2004). Vanno dunque mantenuti e valorizzati quali istituti non solo di garanzia ma di adeguamento e evoluzione della specialità.

Come il Presidente D'Alia ha avuto modo di rappresentare durante un recente incontro con la Conferenza, il processo di sostanziale omologazione tra Regioni a Statuto ordinario e Regioni a Statuto speciale avviato con la riforma del Titolo V, verrebbe attenuato dalla riforma in discussione in Parlamento, con una riesplorazione degli elementi distintivi della specialità, e le peculiarità delle diverse collettività, forme istituzionali e discipline normative<sup>2</sup>.

Infatti il modello delle Regioni Speciali, declinato nelle sue coordinate giuridiche, è frutto di un articolato e complesso processo pluridecennale, sicuramente da perfezionare ma non demolibile, che può offrire elementi per l'implementazione di forme concrete di autonomia aderenti alle specifiche esigenze delle singole Regioni ordinarie.

Per quanto riguarda i decreti legislativi di attuazione degli Statuti, nella cui procedura di formazione intervengono sempre delle Commissioni paritetiche, gli statuti presentano alcune differenze testuali: infatti le funzioni testualmente conferite a tali Commissioni sono meramente consultive negli statuti FVG e TAA (i decreti sono emanati “*sentita la Commissione paritetica*”), mentre sembrano acquistare maggior peso negli altri Statuti (per lo Statuto siciliano, la Commissione paritetica “*determina... le norme di attuazione*”, per quello sardo, la Commissione “*propone le norme di attuazione*”; per quello valdostano la Commissione “*elabora*” lo schema del decreto legislativo da sottoporre al Governo).

È poi interessante rilevare il diverso ruolo che gli statuti assegnano agli organi di governo regionale in tali procedimenti: il Consiglio regionale valdostano e quello sardo esprimono un parere sugli schemi di decreto elaborati dalla Commissione paritetica; mentre negli altri statuti speciali, l'assemblea legislativa non interviene affatto nel procedimento legislativo speciale. Il Presidente della Regione (o della Provincia autonoma) partecipa alla seduta del Consiglio dei Ministri in cui viene esaminata la proposta di decreto legislativo (in quanto si tratta di un caso specifico di materia “che interessa la Regione” o Provincia autonoma), ma solo lo statuto siciliano attribuisce un voto deliberativo al Presidente della Regione, negli altri casi egli ha solo voto consultivo.

Al di là di tali differenze testuali, nella prassi, sulla scorta anche della giurisprudenza della Corte costituzionale, sembra essere prevalso un modello di tipo consensuale: modello che è stato avallato dalla Corte costituzionale (sentenze n. 37 del 1989 e 95 del 1994), secondo cui le Commissioni paritetiche, per quanto dotate di un potere consultivo obbligatorio ma non vincolante, devono “*essere poste in grado di esaminare ed esprimere il proprio avviso sugli schemi dei decreti legislativi che il Governo, a conclusione del lavoro preparatorio, si appresta definitivamente ad adottare ai fini dell'attuazione della disciplina statutaria. Il rispetto di tale esigenza, se non conduce a escludere che il Governo possa apportare, dopo il parere della Commissione, varianti di*

---

<sup>2</sup> Si veda l'intervento del Presidente D'Alia durante un recente incontro con la Conferenza

*carattere formale al testo dei decreti, impedisce invece allo stesso modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere, tanto più ove tali modificazioni vengano a incidere sul piano della stessa distribuzione delle competenze tra lo Stato ed i soggetti di autonomia".*

Se è pur vero, come è stato rilevato, che il concreto modo di atteggiarsi delle norme di attuazione, con il loro carattere "contrattuale", dipende fortemente dalla capacità di ciascuna Regione di individuare e rappresentare con efficacia le proprie esigenze e dal "potere contrattuale" di ognuna di esse, è altresì vero che il dato che si riscontra dalla prassi è che tuttavia spesso risulta imputabile alle strutture del Governo la mancata adozione del provvedimento concordato. E difatti il mancato accordo da parte dei Ministeri chiamati a esprimere il concerto o il parere sul testo licenziato dalla Commissione paritetica da sottoporre al Consiglio dei Ministri determina la necessità di una rinegoziazione che spesso rallenta o blocca il processo decisionale, in termini non compatibili con le esigenze di tempestività dell'azione politico-amministrativa, come è stato correttamente rilevato dalla stessa Commissione bicamerale.

Sotto questo profilo l'occasione dell'indagine conoscitiva in corso può offrire elementi interessanti in vista di un'audizione dei rappresentanti del Governo con competenza sulla materia.

Accanto alle norme di attuazione non bisogna dimenticare un'altra distinta e diversa fonte che caratterizza la specialità: le leggi statali recanti una revisione dell'ordinamento finanziario regionale o provinciale contenuto negli statuti originari, ovvero, nel caso della Valle d'Aosta, una disciplina dell'ordinamento finanziario non essendo questa contenuta nello statuto<sup>3</sup>. In questo caso le Commissioni paritetiche non intervengono nel procedimento legislativo. L'atto legislativo resta prerogativa del Parlamento, ma la legge deve essere approvata "sentita la Regione" (statuti FVG e Sardegna), o "in accordo con la Giunta regionale" (statuto VdA), "su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province" (statuto TAA). Unica eccezione è la Sicilia per la quale, stante la lacunosità dello statuto speciale in materia, si è provveduto solo con decreti legislativi di attuazione statutaria.

Un dato evidente che emerge da questa breve panoramica è la diversità (con la sola esclusione della Sicilia) delle fonti di attuazione/integrazione statutaria e quelle di adeguamento dell'ordinamento finanziario. Ciò non toglie che anche in relazione a questa materia il trasferimento di funzioni amministrative statali, degli uffici periferici delle amministrazioni statali e del relativo personale che tali funzioni svolgevano, rende necessario dotare la Regione o la Provincia autonomia di adeguate risorse. Da ciò la necessità di apposite leggi di revisione dell'ordinamento finanziario o anche di norme di attuazione dedicate a questi aspetti.

In generale l'esperienza dimostra che i due tipi di intervento legislativo (di attuazione statutaria e di revisione dell'ordinamento finanziario) sono stati in alcuni casi tra loro collegati temporalmente, invece in altri l'efficacia dei trasferimenti di funzioni è stata subordinata all'entrata in vigore di una specifica legge di revisione del regime delle entrate regionali e per dare ad essi copertura finanziaria; copertura giunta in qualche caso con notevole ritardo con effetti negativi sia per i servizi sia per le risorse (personale, beni) ad essi destinate.

---

<sup>3</sup> Lo Statuto speciale della Valle D'Aosta, all'articolo 50, demanda ad una legge ordinaria dello Stato, adottata di intesa con la Giunta regionale, la revisione dell'ordinamento finanziario. Ai sensi del d.lgs. 320/1994 (art. 1), prima norma di attuazione statutaria adottata in seguito all'introduzione della Commissione paritetica anche nell'ordinamento valdostano mediante l'inserimento, nello Statuto speciale, dell'articolo 48bis (legge cost. 2/1993), la predetta legge (n. 690/1981) ha acquisito il rango di norma di attuazione, assumendo il carattere riservato e sovraordinato tipico di tali atti nella gerarchia delle fonti, tanto da essere stata recentemente modificata mediante il suddetto particolare procedimento statutario (d.lgs. 12/2011).

Hanno assunto rilievo, specie in anni recenti, il tema della coesione e della solidarietà tra territori e regioni più e meno sviluppate, della perequazione finanziaria e del concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica.

Come è stato efficacemente rilevato dall'allora Presidente della Corte Costituzionale Gaetano Silvestri nella relazione tenuta davanti al Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia in occasione del cinquantenario del suo insediamento, di fronte a questi obiettivi di rilievo costituzionale, le Commissioni paritetiche, dovrebbero essere, *“laboratori per costruire forme nuove, ma concrete, di autonomia, aderenti alle specifiche esigenze delle singole Regioni speciali e Province autonome”*.

In alcune delle autonomie speciali si è fatto ricorso ad accordi politici Stato-Regione, siglati – talora con risultati efficaci e tempestivi talora senza riuscire ad evitare un intenso contenzioso - dai vertici dei due Esecutivi, per definire percorsi condivisi di riassetto delle relazioni finanziarie, del riparto delle competenze e di concorso al risanamento e alla perequazione, da attuarsi poi attraverso interventi legislativi statali (con l'utilizzo delle fonti normative previste dagli statuti) e regionali.

Tali processi ispirati al modello consensualistico così come varie clausole di salvaguardia della specialità inserite dal legislatore statale nelle leggi di riforma dell'assetto autonomistico e in numerose manovre degli ultimi anni <sup>4</sup> sono serviti a garantire un raccordo coerente con le norme degli Statuti speciali ma anche a dare vitalità ed attualità all'autonomismo speciale e a rendere la specialità e la differenziazione dei sistemi pubblici territoriali un'opportunità per sperimentare modelli di autonomia e decentramento più avanzati ed efficienti e più aderenti ai bisogni delle comunità locali.

In questo senso la scelta che sembra prevalere e che va vista positivamente è quella di modulare dinamicamente gli spazi di autonomia astrattamente configurati dagli statuti (che difatti subiscono negli anni poche modifiche testuali) per adeguarli alle reali esigenze di autonomia dei territori, attraverso processi di tipo consensualistico che si incarnano in accordi politici, in leggi di adeguamento delle relazioni finanziarie e in decreti legislativi di attuazione/integrazione statutaria sostanzialmente condivisi.

In questa forma di negoziazione “ragionata” e modulata all'interno degli spazi configurati dai singoli Statuti, e nella logica di collaborazione tra legislatore nazionale e regionale che può intravedersi nella prospettiva di riforma costituzionale che prevede un Senato composto da consiglieri regionali, anche il ruolo delle Assemblee legislative regionali potrebbe essere rivisto e valorizzato, prevedendo un loro parere (come già avviene in alcune Regioni) attraverso un aggiornamento costituzionale degli Statuti speciali.

Guardando alla riforma costituzionale in corso, la previsione dell'art. 39 del ddl cost. secondo cui le procedure di revisione degli statuti speciali sono sottoposte alla previa Intesa con la Regione, si ispira al metodo pattizio e rientra nella logica di cooperazione bilaterale.

In prospettiva questa logica consensuale non solo dovrebbe continuare a permeare i rapporti delle regioni speciali con lo Stato, seppur cogliendo l'occasione delle modifiche che si avranno per attribuire un esplicito peso ai passaggi procedurali relativi all'adozione delle norme di attuazione, ma potrebbe costituire il volano per il regionalismo nel suo complesso, trovando collocazione in una sede specifica quale il nuovo Senato. A questo proposito le considerazioni del Presidente D'Alia e del Presidente Silvestri nella citata relazione costituiscono lo spunto per

---

<sup>4</sup> Ci si riferisce ad es. all'art. 10 del d.lgs. 112/1998, all'art. 10 della legge cost. 3/2001, che estendeva la riforma del titolo V alle autonomie speciali per la parte che ne ampliava la sfera di autonomia), l'art. 27 della legge 42/2009 che, affermati i principi di perequazione finanziaria e solidarietà tra territori, prefigura un percorso ispirato ad un modello consensualistico per la loro attuazione.

guardare alle interessanti esperienze delle Speciali e costruire meccanismi nuovi e avanzati di autonomia aderenti alle specifiche esigenze delle Regioni.

Le deviazioni da un modello di tipo consensualistico, che pure si sono verificate con frequenza, attraverso prelievi unilaterali dello Stato sulle risorse finanziarie garantite dallo Statuto, ancorché ammesse come misure emergenziali e temporanee, contrastano con questo modello e vanno evitate al fine di garantire (considerato soprattutto lo speciale regime finanziario) uno stabile assetto delle relazioni finanziarie e una leale cooperazione tra centro e periferia per assicurare una gestione efficiente delle risorse pubbliche e una implementazione efficace delle politiche pubbliche.

In questo senso, dunque i decreti legislativi di attuazione statutaria e le Commissioni paritetiche che le elaborano, anche sulla base di indirizzi politici frutto di accordi tra Stato e Regione (e alla cui determinazione partecipano anche le assemblee regionali con propri atti di indirizzo), sono strumenti che vanno mantenuti e valorizzati.

Come farlo? Si deve puntare ad un affinamento delle prassi e, se possibile, ad una loro codificazione, che faciliti il raggiungimento degli accordi e dia tempi certi alla conclusione dei processi decisionali: ad es. obbligando ad esternare le motivazioni che bloccano talora l'iter degli schemi di decreto e fissando dei termini per la determinazione dei Ministri chiamati ad esprimere il concerto o il parere sugli schemi di decreto e per la loro trattazione in Consiglio dei ministri.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Una proposta in questo senso è stata avanzata dal Presidente della Corte costituzionale Gaetano Silvestri nella citata relazione tenuta il 26 maggio 2014 in occasione del 50° anniversario dell'insediamento del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia.