

I DECRETI LEGISLATIVI DI ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI E LA LORO UTILIZZAZIONE IN FRIULI VENEZIA GIULIA, TRA VECCHIE ACQUISIZIONI E PROBLEMI NUOVI

Paolo Giangaspero

Abstract [it]: il saggio, muovendo dalle acquisizioni consolidate quanto alla natura ed alla posizione nel sistema delle fonti dei decreti di attuazione degli Statuti speciali, ne analizza l'utilizzazione in particolare nella Regione Friuli Venezia Giulia, anche alla luce delle evoluzioni legate alla collocazione delle regioni ad autonomia speciale dopo la riforma del titolo V, parte II, Cost.

Abstract [en]: the essay, moving from established acquisitions as to the nature and position in the system of sources of decrees implementing special statutes (decreti di attuazione degli Statuti speciali), analyzes their use in particular in the Friuli Venezia Giulia Region, also in the light of the developments related to the position of special autonomy regions after the reform of Title V, Part II, Const.

SOMMARIO: - 1. I decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali come elemento comune e caratterizzante del "modello" Regione speciale: il carattere sostanzialmente unitario, dello strumento nell'evoluzione della prassi e della giurisprudenza costituzionale - 2. Segue: il carattere "necessario e permanente" dei decreti di attuazione: la loro natura "collaborativa" come tratto essenziale del regionalismo differenziato. - 3. Oggetti, limiti, posizione nel sistema delle fonti del diritto dei decreti di attuazione degli statuti speciali - 4. Problemi procedurali: il tema della "specialità al contrario e la funzionalità dello strumento nella Regione Friuli Venezia Giulia - 5. I decreti di attuazione come "croce e delizia" delle Regioni ad autonomia speciale: lo strumento è comune; non lo sono le modalità e l'efficacia della loro utilizzazione: cinque realtà molto differenti: la posizione della Regione Friuli Venezia Giulia - 6. I decreti di attuazione degli Statuti speciali nella "transizione infinita" dopo la riforma del Titolo V, tra difesa (regionale) dello strumento e parziale "erosione" del loro ambito applicativo: i rapporti tra decreti di attuazione e c.d. "clausola di maggior favore" ex art. 10 l.c. n. 3 del 2001.

1. I decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali come elemento comune e caratterizzante del “modello” Regione speciale: il carattere sostanzialmente unitario, dello strumento nell’evoluzione della prassi e della giurisprudenza costituzionale

Quando ci si riferisce alla figura dei decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali, anche con riguardo all’esperienza di una singola Regione ad autonomia differenziata, non si può non fare menzione di un processo di evoluzione che ha coinvolto questa fonte, fino a configurarla - quanto meno sul piano dei principi circa l’architettura dei rapporti tra autonomie speciali e Stato - come un dato qualificante della specialità, con tratti che - al di là di alcune differenziazioni che si sono rivelate nel complesso non centrali nel disegnare l’architettura della fonte - li individuano come uno strumento di produzione normativa unitario, sia sul piano dei meccanismi di formazione (che pure scontano alcune differenze procedurali cui si farà cenno) che su quello della loro collocazione nel sistema delle fonti e come un tratto comune a tutte le Regioni speciali ed esclusivo di esse.

Tale processo evolutivo sarà qui sommariamente riassunto attraverso due linee direttrici dello sviluppo di questo atto normativo: per un verso si guarderà il processo di sua omogeneizzazione, che ha condotto a farne una figura sostanzialmente unitaria per tutte le autonomie speciali. Per altro verso si accennerà alle vicende (che in parte si sovrappongono alla precedente) che hanno portato - nonostante la presenza di alcune voci di segno contrario - a farne uno strumento permanente e necessario nel quadro dei processi di attuazione degli Statuti ad autonomia speciale.

Nel momento nel quale - alla fine del gennaio del 1948 - furono approvate le leggi costituzionali che fissavano per le prime quattro Regioni speciali, le rispettive forme e condizioni particolari di autonomia, questa figura compariva soltanto in tre di essi, e con formulazioni normative non esattamente sovrapponibili, il che avrebbe potuto condurre - in linea astrattamente teorica - a ricostruire in termini differenti la posizione di “ciascuna” autonomia differenziata con lo Stato quanto ai meccanismi di attuazione dei rispettivi Statuti. Se infatti lo Statuto siciliano (peraltro antecedente alla Costituzione e sostanzialmente non “armonizzato” in sede costituente) faceva riferimento ad “Una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall’Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, [che] determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l’attuazione del presente Statuto” (art. 43 St. Sic.), lo Statuto sardo statuiva che “Una Commissione paritetica di quattro membri, nominati dal Governo della Repubblica e dall’Alto Commissario per la Sardegna sentita la Consulta regionale, proporrà le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione del presente Statuto. Tali norme saranno sottoposte al parere della Consulta o del Consiglio regionale e saranno emanate con decreto legislativo”.

Con riguardo al c.d. “primo” Statuto del Trentino Alto Adige, viceversa, il richiamo statutario agli strumenti di attuazione dello Statuto era molto più laconico, e - preso in sé - non particolarmente significativo, in quanto l’art. 94 di quel testo rinviava semplicemente allo strumento del decreto legislativo per l’attuazione della Carta sancendo semplicemente che “con decreto legislativo saranno emanate le norme di attuazione della presente legge” (art. 94), senza peraltro nulla aggiungere circa le modalità di approvazione delle stesse.

Infine, lo Statuto della Valle d'Aosta era semplicemente silente sul punto, nulla di specifico essendo previsto circa la presenza di strumenti generali di attuazione dello Statuto.

Come si vede, dunque, all'epoca della approvazione dei primi quattro Statuti la realtà era piuttosto eterogenea e non agevolmente riconducibile ad unità.

A riprova del graduale proporsi dello strumento come elemento centrale nel modellare non solo la fase dell'attuazione dello Statuto, ma anche, più in generale, la trama dei rapporti tra autorità centrali e Regioni in modi sostanzialmente non dissimili per tutte le autonomie speciali possono essere evocate diverse vicende che hanno contrassegnato i rapporti tra Stato e Regioni speciali sia prima dell'attuazione del regionalismo ordinario, sia successivamente a quel momento.

La pratica utilizzazione della fase di prima attuazione degli Statuti da parte degli attori istituzionali e la sua considerazione da parte della Corte costituzionale, infatti, ha sostanzialmente svolto un'opera di omogeneizzazione dello strumento, che è divenuto una parte importante della delineazione di una sorta di "modello" di Regione ad autonomia speciale, differente rispetto alle Regioni ordinarie, ma sostanzialmente abbastanza omogeneo al suo interno, se non altro quanto ai rapporti Stato-Regioni in sede di attuazione statutaria.

In questa direzione si può anzitutto ricordare, con riguardo alla Regione Trentino Alto Adige, che la segnalata estrema laconicità della disposizione quanto alle modalità di produzione dei decreti di attuazione è stata integrata da una prassi che fin da subito ha visto la loro elaborazione assistita da un "gruppo di studio" composto in pari numero da componenti di espressione statale e regionale¹, fino a quando, in sede di approvazione del c.d. "secondo" statuto di autonomia fu inserito l'art. 107 della Carta attualmente vigente (successivamente modificato da l.c. n. 1 del 2017), che prevede esplicitamente che i decreti di attuazione siano emanati sentita una Commissione paritetica per composta di 12 rappresentanti, sei di parte statale ed altrettanti di parte regionale; tra questi ultimi due in rappresentanti dei due consigli provinciali e del consiglio regionale, accanto alla quale opera una "seconda" commissione composta pariteticamente da rappresentanti dello Stato e del Consiglio provinciale di Bolzano ove la figura dei decreti di attuazione, e il relativo ruolo della commissione paritetica, viene delineato con ben altra nettezza di contorni.

Che del resto si fosse assistito ad un processo di consolidamento in senso unitario della fonte, risulta anche dall'inserimento dei decreti di attuazione nello Statuto del Friuli Venezia Giulia, attraverso l'art. 63, ai sensi del quale "Con decreti legislativi, sentita una Commissione paritetica di sei membri, nominati tre dal Governo della Repubblica e tre dal Consiglio regionale, saranno stabilite le norme di attuazione del presente Statuto e quelle relative al trasferimento all'Amministrazione regionale degli uffici statali che nel Friuli-Venezia Giulia adempiono a funzioni attribuite alla Regione"².

¹ Con riguardo a questi aspetti occorre necessariamente fare riferimento all'organica monografia in materia di decreti legislativi di attuazione che si deve a M. Cosulich, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017; sul punto citato nel testo si v. in particolare p. 59 e la bibliografia ivi citata

² Per un primo commento a tale testo si v. il fondamentale contributo di L. Paladin, *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1964

Profondamente differente, ma parimenti significativa del ruolo caratterizzante delle autonomie speciali che la presenza di questo strumento finì per costituire, è la vicenda della Regione Valle d'Aosta. Si è già segnalato che il relativo Statuto non prevedeva nessuno strumento generale di attuazione.

Come è noto, ciò ha condotto negli anni immediatamente successivi alla sua entrata in vigore a forme di "autoassunzione" da parte dell'autonomia regionale di funzioni per l'innanzi esercitate dallo stato, pratica che la Corte costituzionale nella sentenza n. 76 del 1963 ha peraltro dichiarato illegittima (pure se in altre occasioni il meccanismo usato dalla Valle d'Aosta non era stato contestato dallo Stato). Se è vero che ciò ha ingenerato un periodo di "stasi" nei trasferimenti, altrettanto significativo è peraltro che successivamente a quella decisione i trasferimenti avvennero con leggi parlamentari a seguito di negoziazioni informali con esponenti dell'autonomia valdostana, e soprattutto degna di nota è la circostanza che la legge 196 del 1978., con la quale la Valle d'Aosta recuperò i ritardi nei trasferimenti, introducesse - a livello di legge delega approvata dal Parlamento - un meccanismo che, pur non essendo inserito formalmente nello Statuto, vincolava il legislatore delegato a produrre i decreti di trasferimento "su proposta di una commissione paritetica formata da tre rappresentanti del Governo designati dal Consiglio dei Ministri e da tre rappresentanti della regione eletti dal consiglio regionale" (art. 72, comma 3, l. 196 del 1978). Questa soluzione, contenuta in un atto con forza di legge, sarebbe poi stata fatta rifluire nell'attuale art. 48 bis dello Statuto, approvato con legge costituzionale n. 2 del 1993, che allineò la posizione della Valle d'Aosta a quella delle altre Regioni ordinarie³.

2. Segue: il carattere "necessario e permanente" dei decreti di attuazione: la loro natura "collaborativa" come tratto essenziale del regionalismo differenziato.

Come si segnalava, in parallelo al citato processo di omogeneizzazione della fonte che avrebbe condotto anche alla formale estensione di essa a tutte le Regioni speciali, si affermò anche il principio del carattere necessario e permanente dei decreti di attuazione degli Statuti speciali, come strumento per un verso infungibile nel disporre i trasferimenti ed in genere nel governare l'attuazione degli Statuti ad autonomia differenziata; per un altro destinato a permanere come tratto distintivo della specialità anche all'indomani della completa regionalizzazione dell'ordinamento italiano.

In particolare nella fase del c.d. "disgelo costituzionale", quando si arrivò al processo di attuazione delle Regioni ad autonomia ordinaria, il carattere "permanente" era stato messo in dubbio da una parte della dottrina, che viceversa ne postulava la natura solo transitoria, quanto meno in alcuni loro ambiti di applicazione, il che avrebbe determinato la conseguenza che gli atti di trasferimento disposti in favore delle Regioni ordinarie avrebbero potuto applicarsi direttamente anche alle Regioni ad autonomia speciale⁴.

³ Sulla vicenda si v., tra i contributi più recenti, le considerazioni di E. Tosi, *La specialità della Valle d'Aosta oggi... tra passato e futuro*, in F. Cortese, J. Woelk (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano: un bilancio*, Milano, 2023, 74 ss.

⁴ La tesi era stata propugnata, tra gli altri, da F. Bassanini, *Alcune riflessioni sui problemi attuali delle Regioni a Statuto speciale e sui rapporti tra autonomia regionale speciale ed autonomia regionale ordinaria*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1971, pp. 1712 ss., in un quadro complessivo nel quale si prefiguravano i possibili rischi di ritardo nell'adeguamento delle autonomie differenziate rispetto alle evoluzioni di cui il

Questa posizione, peraltro non maggioritaria in dottrina, si fondava in parte su elementi testuali e sistematici (qualche accenno al carattere provvisorio, come si è visto, è contenuto ad es. nello Statuto siciliano; inoltre le disposizioni degli statuti che riguardano questa fonte sono in vari casi contenute nelle disposizioni transitorie e finali degli Statuti ⁵). In larga parte, tuttavia, il senso complessivo di opinioni come queste era per un verso nella sostanziale delusione circa i contenuti dei decreti di attuazione approvati fino a quel momento (anche in ragione del fatto che le Regioni speciali si erano trovate nei primi decenni ad operare “da sole” in un quadro istituzionale ancora dominato da un assetto centralizzato ⁶; per altro verso nella preoccupazione secondo la quale, dovendo passare per il tramite di decreti di attuazione, i processi di attuazione che riguardavano le autonomie speciali avrebbero potuto subire dei rallentamenti e degli ostacoli, il che avrebbe potuto condurre all’effetto paradossale di porle in una situazione di svantaggio - quanto all’estensione dei trasferimenti - rispetto alle autonomie ordinarie. Come si accennerà, peraltro, esiti di questo tipo ebbero concretamente a verificarsi in ragione della “resa” molto diversa dello strumento dei decreti di attuazione nelle diverse autonomie.

É comunque da osservare che ricostruzioni come quella appena citata furono smentite sia dall’evoluzione normativa che la fonte aveva già conosciuto e che la avrebbero caratterizzata anche all’indomani della regionalizzazione dell’Italia, sia anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ne affermò con decisione la natura necessaria e permanente.

Quanto al primo aspetto, è da rimarcare che la figura dei decreti di attuazione, proprio negli anni di avvio del regionalismo ordinario, fu introdotta nello Statuto del Trentino Alto Adige, con il già citato art. 107 del c.d. “secondo” statuto, per poi trovare ingresso - un quindicennio più tardi - nello Statuto valdostano. Quanto al secondo dei profili citati, la Corte ebbe in più occasioni il modo di affermare la natura permanente e necessaria (cfr. ad es. Corte costituzionale, sent. n. 206 del 1975 e successivamente 180 del 1980 ⁷).

Queste affermazioni della Corte, peraltro, non si limitano a rimarcare la perdurante necessità dei decreti di attuazione per l’attuazione degli Statuti speciali, ma si riconnettono ad altre statuizioni che valgono a sottolinearne la natura, se non propriamente “pattizia”, certamente “negoziata” di questo strumento, tale da configurarlo come un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali, che consente [...] un adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali alle mutate esigenze delle comunità locali (Corte costituzionale, sent. n. 56 del 2019 ⁸).

regionalismo ordinario avrebbe potuto beneficiare in forza dell’avvio del processo di regionalizzazione. Come si dirà, questo tipo di rischi si sono effettivamente palesati, quanto meno per alcune autonomie speciali: rimane comunque il fatto che questa presa di posizione sia risultata recessiva, e che viceversa la presenza dei decreti di attuazione ha finito per costituire uno degli elementi portanti del regionalismo differenziato: qualche ulteriore considerazione *infra* nel testo.

⁵ Si v. ancora Cosulich, *op.cit.*, p. 111 ss.

⁶ Sul punto si v., di recente, S. Bartole, P. Giangaspero, *Diritto regionale: una conversazione*, Bologna, 2022, in part. 25 e ss. e *passim*

⁷ Traggono spunto da quest’ultima decisione le penetranti osservazioni di G. Mor, *Considerazioni sulle norme di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, 1981, p. 431 ss.

⁸ A questa decisione rinvia A. Ruggeri, *Il senso della specialità e la vicenda dell’autonomia siciliana (dalle esperienze del passato una lezione per l’avvenire)*, in F. Cortese, J. Woelk (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano: un bilancio*, Milano, 2023, 35 ss., in part. p. 66

Sotto questo profilo, dunque, il carattere in qualche misura “contrattato” dello strumento finisce per fare sistema con altre disposizioni statutarie (si pensi alle diverse disposizioni degli Statuti che rinviano - ad esempio sui rapporti finanziari con lo Stato - ed a costituire uno degli elementi propri e caratteristici della specialità regionale, ben più di quella ordinaria basata su meccanismi collaborativi tra Stato e Regioni⁹. Se è vero che gradualmente il principio collaborativo ha finito per applicarsi anche ai rapporti dello Stato con le autonomie ordinarie, è altrettanto vero però che per le autonomie speciali questo principio trova puntuale espressione in disposizioni di rango costituzionale, che lo radicano in fonti formalmente costituzionali e dunque ne qualificano l’estensione, e la garanzia, con maggior forza e che trovano nei decreti di attuazione degli statuti speciali probabilmente la espressione più rilevante e più avanzata.

3. Oggetti, limiti, posizione nel sistema delle fonti del diritto dei decreti di attuazione degli statuti speciali

Il carattere necessario e permanente, unitamente alla configurazione sostanzialmente unitaria, dello strumento dei decreti di attuazione, cui si è accennato alla fine del precedente paragrafo, potrebbe indurre a ritenere che essi prendano - per le regioni speciali - sostanzialmente il posto dei decreti di trasferimento che ordinarie deleghe legislative svolgono con riguardo alle Regioni ordinarie. Questa impressione per così dire di “simmetria” tra lo strumento dei decreti di attuazione e i decreti di trasferimento di competenze alle Regioni ordinarie è tuttavia piuttosto parziale, e per vari aspetti riduttiva del ruolo che i decreti di attuazione degli statuti speciali hanno concretamente giocato nelle vicende del regionalismo speciale.

Vero è infatti in linea di principio che anche per le Regioni ordinarie l’entità dei trasferimenti finisce indirettamente per condizionare l’estensione delle materie, contribuendo a definirne il perimetro a fronte di indicazioni costituzionali che - come si è autorevolmente affermato - costituiscono “etichette vuote”¹⁰. E tuttavia, per i decreti di attuazione degli Statuti speciali una funzione “integrativa” dello Statuto e la possibilità - pur entro certi limiti - di svilupparne e adattarne le potenzialità anche incidendo in via per così dire “diretta” sulla estensione delle potestà legislative regionali. Si è infatti consolidata nel corso del tempo, fino a diventare un’opinione sostanzialmente condivisa, e più volte ripresa dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, l’idea che questo strumento di produzione normativa non sia riducibile ad una pura e semplice attuazione dei disposti statutarî, ma in realtà possa anche contenere previsioni ulteriori, tanto che da parte di qualcuno è stata tentata una classificazione dei possibili contenuti dei decreti di attuazione¹¹, talora rivolti ad una esecuzione dei disposti statutarî, talora di carattere integrativo, anche *praeter statutum* (ossia senza agganci particolari a singoli disposti dello Statuto); talora rivolti a disciplinare

⁹ Su questo punto è ovvio il rinvio a S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1971, 84 ss

¹⁰ La nota definizione risale a L. Paladin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, Trieste, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 1971

¹¹ In questo senso si v. F. Gabriele, *Decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1988, vol. X, *ad vocem*

complessivamente i rapporti tra Stato e Regioni, anche a livello di rapporti tra potestà legislative (è il caso del d.lgs.266 del 1992, di attuazione dello Statuto del Trentino Alto Adige, nel quale - oltre che sull'esercizio della funzione statale di indirizzo e coordinamento - si dispone circa i meccanismi di adeguamento della legislazione regionale a quella statale). Questa estensione dei contenuti, e la connessa "polifunzionalità" dello strumento è del resto riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale, che ha avuto modo di osservare come Le norme di attuazione dello statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate a contenere, tra l'altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative *secundum legem* non essendo escluso un "contenuto *praeter legem* nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano", con il "limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale (sentenza n. 212 del 1984; n. 20 del 1956)".

Se quanto ai possibili contenuti pare si sia giunti ad opinioni sostanzialmente condivise, rimane una qualche incertezza quanto ai rapporti della fonte con le fonti primarie statali e regionali.

Da un lato appare ovviamente fuori discussione la loro appartenenza al novero delle fonti infracostituzionali, nella forma di una delega legislativa anomala, o - forse meglio - di un conferimento istituzionale di potestà normativa primaria al Governo ¹², esercitabile tuttavia con la necessaria collaborazione in sede di commissioni paritetiche. A ciò consegue, ancora in modo sostanzialmente pacifico, l'astratta sindacabilità degli atti citati da parte della Corte costituzionale, rientrando senza dubbio essi nel novero delle "leggi e degli atti con forza di legge" dello Stato o delle Regioni (art. 134 Cost.). Si è parlato di "astratta" sindacabilità in quanto - proprio per la loro natura sostanzialmente "concordata" sono veramente rari i casi in cui la Corte si sia pronunciata a riguardo: più comune è, semmai, la loro interpretazione conforme a Costituzione (sent. 227 del 2003): e del resto la stessa Corte riconosce in qualche misura il carattere "residuale" di un suo possibile sindacato, riconoscendolo senz'altro in astratto, ma limitandolo ai soli casi in cui le loro disposizioni esorbitino dal fine di "fissare, entro i contorni delineati dagli statuti o eventualmente anche nello svolgimento e nell'integrazione delle norme statutarie necessari per dare a queste ultime piena 'attuazione', (...) i contenuti storico-concreti dell'autonomia regionale (...)" (Corte costituzionale, sent. 213 del 1998).

Meno nitida appare viceversa la loro relazione con la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni: su questo punto nemmeno la giurisprudenza della Corte costituzionale offre per la verità spunti certi, essendo per vari aspetti oscillante tra una ricostruzione dei rapporti con le fonti primarie di natura gerarchica, ed un'altra - nel complesso prevalente - imperniata viceversa sul principio della competenza, che traduce le violazioni dei decreti di attuazione in invalidità per violazione dello spazio di normazione "separato" riservato ai decreti di attuazione. Le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale (nel primo senso si v. tra le altre ad es le sentt. 30 del 1959, ripresa successivamente dalla 213 del 1998; in dottrina Pertici, 2000) ; nel secondo senso si v. *ex multis* le sentt. 180 del 1980, 237 del 1983; 212 del 1984, e - tra

¹² Si v. su questo punto Paladin, *Commento*, cit.; Id., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 2000.

le prime in materia - 20 del 1956.) sono forse in parte spiegabili con la possibile varietà di contenuti delle disposizioni di attuazione degli statuti (che in taluni casi sono in grado di esercitare un ruolo conformativo sulla potestà legislativa delle autonomie speciali). Nella prospettiva di chi scrive, tuttavia, la tesi che qualifica i decreti di attuazione come fonte a competenza specializzata e riservata appare quella preferibile, al netto di possibili zone grigie che la polifunzionalità dello strumento può determinare ¹³.

4. Problemi procedurali: il tema della “specialità al contrario e la funzionalità dello strumento nella Regioni Friuli Venezia Giulia

Come si è accennato, i decreti di attuazione sono da individuare come probabilmente la massima espressione (in un legame sistematico con il carattere negoziale dell’assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali ¹⁴) come l’espressione più avanzata di un principio collaborativo tra livelli di Governo, che - a differenza di quanto accade per le Regioni ordinarie - ha una diretta consacrazione in disposizioni di rango costituzionale.

Si è d’altra parte fatto richiamo (e la preoccupazione - come si è visto - era presente già all’avvio del regionalismo ordinario) alla circostanza che i processi di attuazione debbano passare per la discussione in paritetica e la successiva emanazione dei decreti legislativi ad opera del Governo comporti il rischio - che come si vedrà di fatto materializzato, specie per alcune autonomie speciali - di quello che è stato definita la specialità alla rovescia ¹⁵, ossia di ritardi rispetto ai processi devolutivi che si realizzavano per le Regioni ordinarie, non sempre compensati da decreti di attuazione che riflettessero autenticamente le esigenze specifiche delle Regioni speciali.

Queste considerazioni conducono a spendere qualche osservazione per un verso sui problemi legati al procedimento che guida i lavori delle commissioni paritetiche, che - come si è visto - presenta alcune varianti nelle diverse disposizioni statutarie, sulla base delle quali parte della dottrina (peraltro tendenzialmente minoritaria) è stata indotta a dubitare dell’unità degli strumenti, che vengono qualificati piuttosto come un “gruppo di fonti” simili piuttosto che come una fonte unitaria ¹⁶; per altro verso alla concreta “resa” concreta che lo strumento ha avuto nelle diverse Regioni speciali.

Quanto ai problemi in senso lato procedurali (che riguardano sia la composizione e la scelta delle paritetiche, sia ruolo loro riconosciuto, sia anche i soggetti - sul versante statale e regionale - che sono coinvolti nei processi collaborativi) si possono individuare alcuni punti problematici, sintetizzabili nei seguenti:

13 Sul punto si v. ancora Paladin, *Le fonti*, cit.

14 Nell’ambito della vasta letteratura in materia ci si limita a rinviare in questa sede a E. D’Orlando, *L’autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province speciali* in R. Toniatti (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)*, Trento, 2022, p. 253; G. Postal, *Considerazioni sulle relazioni tra modelli finanziari delle Regioni a Statuto ordinario e a Statuto speciale*, *ivi*, p. 333

15 Per questa definizione si v. per tutti G. Mor, *Introduzione*, in G. Mor (a cura di), *Le autonomie speciali alla ricerca di un’identità*, Udine, 1988

16 In questo senso S. Pajno, *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, in *Nuove Autonomie*, 2018, 377 ss.

a) il problema del coinvolgimento dei legislativi nei processi di collaborazione: nel loro complesso, i negoziati che avvengono in seno alle commissioni paritetiche sono inquadrati in dottrina come sostanzialmente intrattenuti a livello di potere esecutivo, tanto sul versante statale che su quello regionale. Con ciò non si vuol sostenere che i componenti delle paritetiche siano diretta espressione delle maggioranze politiche del momento (in ogni modo i membri della commissione paritetica sono per lo più soggetti dotati di competenze tecniche), ma si vuole piuttosto sottolineare che sia dalla parte statale che da quella regionale vi siano problemi di coinvolgimento - anche solo conoscitivo - sui lavori delle commissioni. Sul versante statale appare fuori di dubbio che il protagonista della collaborazione in commissione paritetica sia sostanzialmente il Governo: vero è che nella nomina dei propri rappresentanti talora il Governo (nella figura del Ministro per gli Affari regionali) sceglie soggetti in qualche misura legati alle autonomie regionali (vi è del resto un vincolo in questo senso, in funzione di tutela minoritaria, nell'art. 107 St. TAA); e tuttavia ad esso compete la individuazione dei componenti di parte statale, e scarso risulta il ruolo giocato, sull'assunzione delle posizioni dello Stato, dal Parlamento, che risulta ben poco coinvolto nella vicenda.

Un dato non tanto dissimile risulta peraltro anche sul versante regionale, dove pure giocano un ruolo disposizioni statutarie in parte differenti. Tutta spostata sul versante del potere esecutivo risulta la paritetica per la Regione Sicilia, la cui nomina compete al Presidente della Giunta; in altre realtà regionali, viceversa, la situazione è in parte differente. In Friuli Venezia Giulia la paritetica viene espressa dal Consiglio regionale (che dunque gioca un qualche ruolo in sede di nomina), mentre nulla è previsto a livello statutario circa il coinvolgimento del Consiglio in relazione al concreto operato della Commissione. Questo silenzio statutario è stato peraltro in parte colmato da alcuni interventi sul regolamento del Consiglio regionale: il primo, introdotto con delibera del 25 ottobre 2007, vincola i componenti della paritetica a riferire davanti alla V commissione consiliare e prevede la possibilità che il Presidente del Consiglio chieda ai componenti di nomina consiliare informazioni e documenti sui programmi della loro attività (art. 174 *bis*) del regolamento del Consiglio. La seconda, nel testo da ultimo definito con delibera del Consiglio regionale del 29 settembre 2022 prevede l'approvazione, nel primo anno di legislatura, di una risoluzione contenente le linee di indirizzo politico per i componenti della Commissione paritetica (art. 174 *bis ante*).

Potenzialmente più incisivo sembra essere il coinvolgimento delle assemblee politiche regionali in altre autonomie speciali, quali la Sardegna (nella quale la nomina compete al Presidente della Regione sentito il Consiglio regionale, ma vincola a sottoporre gli schemi di decreti al parere del Consiglio stesso. Si tratta però pur sempre di interventi consiliari complessivamente piuttosto "deboli" e spesso collocati di fatto "a valle" rispetto ai lavori delle Commissioni.

b) accordi in paritetica e contenuto dei decreti di trasferimento: in presenza di dizioni statutarie anche sensibilmente differenti ("determina", "propone", ecc.) un ulteriore problema risulta poi legato all'eventuale vincolo del governo a trasfondere nei decreti legislativi di attuazione i contenuti sui quali in paritetica i rappresentanti di Stato e Regioni hanno convenuto. Da

questo punto di vista è stato osservato ¹⁷ che la dizione statutaria più aderente a quanto di fatto accade per tutte le autonomie differenziate è quella dello Statuto valdostano, ai sensi del quale “gli schemi dei decreti legislativi sono *elaborati* da una commissione paritetica (...)” (corsivo aggiunto). La soluzione qui descritta è del resto confermata anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha avuto modo di affermare (sent. n. 37 del 1989) che in ogni caso la Commissione paritetica “deve essere posta 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”, il che “impedisce [al Governo] di adottare modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere (...)”.

c) i tempi di adozione dei decreti di trasferimento: se per un verso appare nei fatti difficile che i contenuti dei decreti di attuazione siano differenti da quanto si è discusso in sede di commissione paritetica (o quanto meno: siano modificati unilateralmente dal Governo), discorso diverso va fatto in ordine alla questione dei tempi della loro emanazione, in ordine ai quali gli statuti nulla di specifico prevedono, ad eccezione di quanto disposto dall’art. 108 dello Statuto del Trentino Alto Adige (su cui si v. Corte costituzionale, sent. 160 del 1985): può in tal modo accadere che i decreti di attuazione siano emanati anche con largo ritardo rispetto al loro esame da parte delle Paritetiche (ritardo difficile da individuare secondo criteri formali, stante che i decreti di attuazione - con la sola eccezione di quelli per la Sardegna - non riportano la data della relativa riunione della Commissione paritetica).

5. I decreti di attuazione come “croce e delizia” delle Regioni ad autonomia speciale: lo strumento è comune; non lo sono le modalità e l’efficacia della loro utilizzazione: cinque realtà molto differenti: la posizione della Regione Friuli Venezia Giulia

Le ricadute sul piano della concreta utilizzazione dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali sono una diretta conseguenza delle caratteristiche dello strumento per come si sono delineate nei paragrafi precedenti. Da un lato è certamente vero che il loro carattere necessario e permanente come unico strumento di attuazione dello Statuto (nel senso ampio di cui si è detto) costituisce un patrimonio tipico (e comune) di tutte le regioni ad autonomia speciale. D’altro lato, tuttavia, il loro ruolo nell’adattare alle evoluzioni dell’ordinamento le esigenze tipiche della specialità dipende in larga misura dalla capacità delle Regioni di esprimere indirizzi unitari e permanenti quanto alla direzione che esse intendono imprimere, nel farsi promotrici di soluzioni che potenzialmente possono essere anche fortemente innovative, dati gli ampi spazi che la giurisprudenza costituzionale riconosce allo strumento, e nel raccogliere la forza “politica” necessaria al buon esito delle loro istanze in seno alle Commissioni paritetiche ed in genere nell’ambito delle interlocuzioni con il Governo centrale.

In un certo senso può affermarsi che la sede dell’elaborazione della normativa di attuazione degli Statuti è un banco di prova dei concreti assetti che la spinta autonomistica

¹⁷ Cosulich, *Il decreto*, cit., in part. p. 79 e ss.

assume, della capacità delle comunità autonome e dei loro rappresentanti di concepire prima e promuovere poi le rispettive esigenze di differenziazione.

Sotto questo profilo, uno sguardo alla concreta utilizzazione dei decreti di attuazione restituisce un quadro estremamente disomogeneo. A fronte di quasi 200 decreti di attuazione approvati relativamente allo Statuto del Trentino Alto Adige (di gran lunga il numero più cospicuo), la Sardegna ad oggi ha emanato soltanto 31 decreti di attuazione: tra questi due estremi si collocano le altre autonomie speciali: 37 sono i decreti di attuazione per la Valle d'Aosta (cui ne vanno aggiunti 14 in attuazione della citata legge delega del 1978); 56 quelli della Regione Siciliana ¹⁸.

Certo, i numeri non dicono tutto, ma differenze così rilevanti sono pur sempre significative, e danno conto della circostanza che non di rado le Regioni che hanno avuto meno capacità di farsi parte attiva nel promuovere l'emanazione delle norme di attuazioni abbiano patito in modo particolarmente acuto della già menzionata "specialità alla rovescia".

Quanto alla posizione del Friuli Venezia Giulia, essa si pone in qualche misura "a metà strada" tra le Regioni più "virtuose" nell'uso dello strumento e tra quelle che invece lo usano in maniera molto meno incisiva e costante.

Con riguardo a questa Regione ¹⁹, infatti, ad oggi risultano emanati 53 decreti legislativi di attuazione: Nel loro insieme è agevole notare la pluralità delle possibili finalità dello strumento, talora rivolto a pura attuazione delle disposizioni statutarie attraverso il trasferimento di funzioni e personale; talora viceversa di ben maggior peso nel modellare la complessiva posizione della Regione e l'esercizio delle sue potestà legislative talora anche in materie legislativamente riconosciute alla potestà legislativa primaria della Regione. Tra i decreti più significativi in quest'ultimo senso, si vedano, ad es., in particolare il decreto legislativo n. 9 del 1997 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Friuli Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni), che costituisce diretta attuazione della revisione statutaria che ha conferito anche al Friuli Venezia Giulia la potestà primaria ordinamentale, ivi comprese disposizioni relativi all'ordinamento della finanza locale; in tempi più recenti spiccano le statuizioni in ordine ai rapporti finanziari tra Stato e Regione ed al concorso della Regione all'equilibrio della finanza pubblica, a valle degli accordi in materia tra enti (D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 137 Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale ; D.Lgs. 9 giugno 2022, n. 86 Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche al decreto legislativo 25 novembre 2019, n. 154, in materia di coordinamento della finanza pubblica), nonché - di recente - il D.Lgs. 3 ottobre 2022, n. 159 Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di contratti pubblici.

¹⁸ Su questo punto si v. Ruggeri, *Il senso della specialità*, cit.

¹⁹ Si v. sul punto D. Bertuzzi, R. Volponi, *Lo Statuto speciale e le fonti atipiche*, in E. D'Orlando, L. Mezzetti (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, G. Giappichelli, 2017, 345 ss.

6. I decreti di attuazione degli Statuti speciali nella “transizione infinita” dopo la riforma del Titolo V, tra difesa (regionale) dello strumento e parziale “erosione” del loro ambito applicativo: i rapporti tra decreti di attuazione e c.d. “clausola di maggior favore” ex art. 10 l.c. n. 3 del 2001

Qualche sommaria osservazione conclusiva sullo strumento dei decreti di attuazione va svolta in relazione alla posizione che le Regioni ad autonomia differenziata rivestono all’indomani della riforma complessiva del titolo V, parte II, Cost..

Come è ampiamente noto, la riforma del Titolo V operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 lascia in linea di principio inalterata la posizione delle Regioni ad autonomia speciale (e dunque le potestà legislative fondate sullo Statuto ed assistite dai decreti di attuazione); per altro verso, attraverso la c.d. “clausola di maggior favore”, estende alle medesime le competenze più ampie che la riforma ha conferito alle Regioni ordinarie in forza della modifica dell’art. 117 Cost. (art. 10 l. cost. n. 3 del 2001).

In quest’ottica, i due elementi appena indicate dovrebbero giocare un ruolo per certi versi “complementare” nel tutelare le autonomie speciali, per un verso mettendo al riparo il “vecchio” assetto delle Regioni a statuto speciale; per altro verso consentendo “fino all’adeguamento degli Statuti speciali” possibili allargamenti del quadro competenziale ove questi si rivelassero più favorevoli all’autonomia. È peraltro da aggiungere che scelte legislative successive hanno valorizzato lo strumento dei decreti di attuazione anche nel funzionamento della c.d. “clausola di maggior favore”, poiché ai sensi dell’art. 11 della legge 131 del 2003 “Le Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell’articolo 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, possono proporre l’adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all’esercizio delle ulteriori funzioni amministrative”. La centralità anche in quest’ambito dei decreti di attuazione è stata ribadita anche dalla Corte costituzionale, che - nel respingere censure di legittimità sulla legge appena citata - ha confermato che “(...) per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità. Per le ulteriori, più ampie competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l’art. 11 della legge n. 131 del 2003 e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l’inevitabile partecipazione della commissione paritetica” (Corte costituzionale, sent. n. 236 del 2004). Su altro versante, il ruolo dei decreti di attuazione e delle Commissioni paritetiche è confermato anche dall’art. 27 della legge delega sul c.d. federalismo fiscale in tema di coinvolgimento delle Regioni speciali alla realizzazione dei principi di solidarietà e perequazione.

Anche dopo la riforma, dunque, i decreti legislativi di attuazione conservano, almeno sulla carta, il loro ruolo centrale nel modellare la posizione delle Regioni speciali.

A tale riguardo vanno però aggiunte due considerazioni:

la prima consiste nel rilevare che nel complesso i comportamenti delle autonomie speciali si sono rivolti, nel contenzioso costituzionale, soprattutto a difendere le proprie attribuzioni statutarie “tradizionali”, più raramente invocando in loro favore le “nuove” competenze ex titolo V, considerate, forse a ragione visti i concreti svolgimenti dell’applicazione della riforma, meno garantiste nei loro confronti²⁰.

La seconda considerazione consiste nel rilevare come - a seguito dell’applicazione del “nuovo” regionalismo, le autonomie speciali si trovino in una posizione sempre più asimmetrica rispetto alle Regioni ordinarie, e che i complessivi svolgimenti del regionalismo ordinario finiscono per determinare forme di “schiacciamento” delle peculiarità delle Regioni speciali sulle dinamiche del regionalismo ordinario, talora riducendo gli spazi di manovra dei decreti di attuazione: (si v. ad es. - con riguardo alla Regione Friuli Venezia Giulia, la recente sent. 216 del 2022, in materia di distribuzione e trasporto di energia, materia “estranea” alle competenze statutarie che tuttavia era stata in qualche modo “rafforzata” da un d.lgs. di attuazione - segnatamente, il d.lgs 110 del 2002 - che alla fine la Corte costituzionale finisce per ignorare nella risoluzione della controversia, applicando alla Regione la disciplina delle Regioni a statuto ordinario).

Queste derive sono del resto comprensibili, atteso il fatto che i meccanismi poco sopra richiamati avevano il senso di “governare” un periodo transitorio che si immaginava relativamente breve, e che invece si sta protraendo da ben oltre vent’anni.

Ciò rilancia il problema della riforma degli Statuti speciali²¹, che è estraneo all’oggetto del presente contributo, se non per dire che lo strumento dei decreti di attuazione per come si sono evoluti non pare essere messo in discussione dalle spinte riformatrici, che anzi paiono rivolte a consolidarlo e irrobustirlo, sia immaginando forme di procedimentalizzazione in ipotesi più garantistiche per le ragioni dell’autonomia, sia prefigurando un maggior numero di richiami puntuali in singoli disposti statutari per rafforzarne il ruolo.

20 Sull’impatto del nuovo Titolo V sugli ordinamenti regionali speciali e sulle “strategie difensive” che dalle Regioni speciali sono fatte proprie in sede di contenzioso rimangono ancora attuali le considerazioni di I. Ruggiu, *Le nuove materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell’art. 10, legge costituzionale 3/2001*, in *Le Regioni*, 2011

21 Ex multis, di recente in questo senso si v. gli interventi di C. Palermo, *L’involuzione della specialità nel sistema regionale italiano e la imprescindibile revisione degli statuti*, in F. Cortese, J. Woelk (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano: un bilancio*, Milano, 2023, 74 ss.e, nel medesimo volume, di R. Toniatti, *I profili costitutivi e connotativi della specialità regionale e bi-provinciale del Trentino e dell’Alto Adige/Südtirol e i pericoli di una progressiva estinzione della specialità*, 96 ss.