

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

Audizione del 16 febbraio 2022

Prof.ssa Elena D'Orlando

Presidente della Commissione paritetica Stato-Regione Friuli Venezia Giulia

1. Il ruolo delle Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione degli Statuti speciali nell'attuale quadro costituzionale.

Desidero formulare innanzitutto un sentito ringraziamento per l'attenzione riservata alle Commissioni paritetiche per l'attuazione degli Statuti speciali da parte della Commissione, che peraltro già in passato si è resa promotrice di indagini conoscitive ad ampio spettro sul tema dell'autonomia speciale, denotando una spiccata sensibilità politica e istituzionale sull'argomento (il riferimento, da ultimo, all'indagine conoscitiva condotta nel corso della XVII Legislatura).

Sensibilità che bene interpreta il quadro costituzionale, da cui si evince che l'autonomia speciale è un elemento costitutivo e distintivo del nostro regionalismo e che il principio di specialità è una categoria del diritto costituzionale italiano; elementi che consentono di guardare agli ordinamenti speciali non come a corpi estranei, eccezioni che devono essere ricondotte a una regola uniforme, ma come a interessanti laboratori di sperimentazione per aprire nuovi scenari di modernizzazione istituzionale, utili per un'evoluzione del nostro regionalismo nel suo complesso.

D'altro canto, chi studia la fenomenologia delle istituzioni pubbliche con una visuale che non sia limitata alla prospettiva del proprio ordinamento, deve prendere atto di due dati ineludibili. Innanzitutto, che le dinamiche caratterizzanti il costituzionalismo europeo contemporaneo hanno da tempo rivelato l'inattualità del modello dello Stato accentratore, la cui sovranità è stata erosa sia dai processi di integrazione sovranazionale (dall'alto), sia (dal basso) dalla rinnovata importanza che le istituzioni locali hanno assunto sul piano del recupero del senso di appartenenza identitaria e per la loro infungibile funzione di supporto ai processi di sviluppo competitivo dei territori, manifestata anche nelle recenti situazioni di crisi. In secondo luogo, che l'esperienza comparata dimostra, da un lato, che tutti i fenomeni di decentramento del potere hanno un carattere necessariamente dinamico, di processo; dall'altro, come sia del tutto fisiologica l'enucleazione, all'interno degli ordinamenti decentrati, di forme differenziate di autonomia, le cui ragioni si radicano nelle peculiari e, per l'appunto, differenziate esigenze delle diverse realtà locali e che, anzi, gli assetti asimmetrici siano il modello vincente, in termini di miglior servizio reso ai cittadini, perché più aderenti alle peculiari esigenze delle singole comunità.

Pensando alla nostra storia costituzionale, il fondamento delle autonomie speciali è peraltro ravvisabile già in sede costituente, ove si percepisce chiaramente la diversa prospettiva dalla quale il tema del regionalismo ordinario e quello speciale sono stati trattati: il primo, dapprima affrontato sulla base di contingenti logiche politico-partitiche, si è evoluto sulla scorta di logiche tutte interne alle dinamiche politiche tra maggioranza e opposizione; il secondo, invece, è stato trattato prendendo atto e valorizzando peculiari presupposti pre-giuridici e pre-costituzionali rinvenibili in alcune aree del Paese, ovvero quelle "*condizioni del tutto particolari*" proprie di ciascun ordinamento differenziato di tipo geografico-territoriale, geopolitico, storico, antropologico-culturale, etnico-linguistico, economico e di condizioni per lo sviluppo. Questo il comune denominatore di tutte le autonomie speciali all'interno dell'ordinamento repubblicano: regimi speciali – ovvero derogatori – determinati da un complesso di condizioni pregiuridiche di differenziazione e funzionali quindi al governo di situazioni non del tutto omologabili all'intero contesto nazionale.

Sulla base di questi presupposti si è dipanato quel filo, a volte magari visibile solo in filigrana, che ha cucito i singoli tasselli del diritto costituzionale delle autonomie speciali, che fonda i rapporti tra autonomie speciali e Stato su basi del tutto peculiari e incentrate sul metodo negoziale e sul

carattere pattizio delle fonti che sono il prodotto di tale metodo: e qui viene in evidenza il ruolo delle Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione statutaria (nda).

Le Commissioni paritetiche e le nda da esse proposte costituiscono lo strumento per eccellenza della cooperazione bilaterale nella gestione delle dinamiche autonomistiche che, come sottolineato dalla Corte costituzionale¹, corrisponde alla *ratio* costitutiva e alla persistente peculiarità delle autonomie speciali. Le nda, espressione del principio pattizio, elemento distintivo delle Regioni speciali, rappresentano un banco di prova di maturità nella gestione delle relazioni Stato-Regioni. Quindi, il ruolo delle Commissioni paritetiche e delle nda ha, sul piano politico-istituzionale, un'importanza sistematica notevole.

Ma ha anche un carattere di necessità.

Cioè le nda non sono solo utili, ma sono necessarie. In mancanza della revisione degli Statuti speciali, l'attuazione dinamica di questi ultimi può avvenire unicamente tramite le norme di attuazione. Sono l'unico strumento che è possibile utilizzare per adeguare gli ordinamenti regionali speciali alle mutevoli esigenze che provengono dalla realtà (si pensi alla crisi economico-finanziaria prima e alla crisi pandemica poi), considerato che è molto difficile, specie di questi tempi, attivare con successo procedimenti di revisione statutaria (come si può pensare, anche da parte di chi è animato dalle migliori intenzioni, che in una legislatura travagliata come quella attuale – sia per ragioni esogene che endogene –, in cui si avvicendano tre diverse compagini governative, si riesca a portare a termine un procedimento di revisione costituzionale su temi così specifici come quelli connessi alla revisione degli statuti speciali?).

Non è un caso, d'altro canto, che le fonti attuative della riforma del Titolo V più importanti chiamino espressamente in causa le Commissioni paritetiche e le nda:

- l'art. 10, c. 2 della legge n. 131/2003, prevede che *“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”*;

- l'art. 27 della legge n. 42/2009, prevede che *“Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine di ventiquattro mesi stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m)”*.

Le nda, in definitiva, rappresentano il necessario anello di congiunzione, da un lato, tra ordinamento statale e regionale e, dall'altro, all'intero di quest'ultimo, tra gli statuti speciali e la legislazione regionale. Per questa ragione esse sono, come noto, fonti atipiche (cioè adottate con procedimento rinforzato e con competenza riservata), parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale tra lo Statuto speciale e la legge.

Ciò premesso in merito all'utilità e alla necessità dello strumento, è opportuno rilevare che già nel corso dell'indagine conoscitiva sopra ricordata erano emerse alcune criticità relative alla composizione e al funzionamento delle Commissioni paritetiche che, per diversi aspetti, paiono ancora non risolte.

Innanzitutto, difficoltà di continuità dei lavori a causa dei cambi di Governo, che determinano la decadenza dei membri di nomina governativa, in assenza dell'istituto della *prorogatio*. Il riferimento è soprattutto al Governo statale, poiché l'attuale forma di governo regionale² garantisce, in linea di principio, la stabilità degli Esecutivi. Nel corso dell'attuale Legislatura il problema si è manifestato in tutta la sua evidenza e ha comportato rallentamenti che hanno compromesso

1 V., per es., Corte cost., sent. n. 155/2015 e n. 188/2016.

2 Con l'eccezione della Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano, in cui i Presidenti sono ancora designati dai Consigli.

l'operatività delle Commissioni a causa del blocco delle attività in attesa del rinnovo della compagine governativa. Sarebbe quindi opportuno prevedere espressamente in questi casi l'istituto della *prorogatio* o fissare un termine entro il quale il Governo deve provvedere al rinnovo dei membri la cui nomina gli compete.

In secondo luogo, con riferimento al procedimento di formazione delle nda, si rileva che le Commissioni paritetiche sono sì organi di consulenza del Governo, ma i principali interlocutori del loro operato sono gli apparati amministrativi ministeriali e non la politica. Apparati che spesso tendono a frenare se non a ostacolare le proposte delle Commissioni, perché le autonomie speciali continuano a essere viste come un'eccezione, da contenere quindi il più possibile, piuttosto che come una componente costitutiva del nostro regionalismo. Ogni apparato burocratico, d'altro canto, risponde alle medesime logiche conservative: ma questo cozza con il senso stesso delle nda, che invece servono proprio per innovare, per adeguare statuti datati alle mutate esigenze di contesto. Non si vuole con ciò affermare che vi sia sfiducia verso gli apparati burocratici, la cui competenza tecnica non è affatto messa in discussione. Si vuole semplicemente evidenziare che decidere gli obiettivi sottesi alle nda non è compito degli apparati burocratici, ma è compito della politica: è la politica che indica gli obiettivi, rispetto al perseguimento dei quali l'apparato amministrativo di supporto (statale e regionale) deve porsi in un'ottica di *problem solving*, ovvero di indicazione delle soluzioni tecniche a ciò funzionali. Sarebbe quindi opportuno un raccordo più stretto tra l'operato degli apparati amministrativi e l'indirizzo espresso dalla parte politica.

In terzo luogo, c'è da riflettere sull'opportunità di disciplinare in maniera compiuta il procedimento che, dopo l'avvio istruttorio deliberato dalla Commissione paritetica su uno schema di nda, conduce al testo che sarà oggetto di delibera da parte del Consiglio dei Ministri. Su questo aspetto, le questioni principali sono due. La prima riguarda l'eventuale fissazione di un termine per la presa in considerazione dello schema di nda deliberato dalla Commissione da parte dei singoli Ministeri e poi del Consiglio dei Ministri; la seconda è quella relativa alle modalità di composizione di eventuali dissensi tra la Commissione e i Ministeri coinvolti *ratione materiae* per l'espressione del parere o il Consiglio dei Ministri.

Il primo aspetto, per quanto concerne i rapporti con i Ministeri, attualmente è affrontato facendo ricorso all'art. 17 *bis* l. n. 241/1990 (silenzio-assenso tra PA o "endoprocedimentale"), ma trattasi di uno strumento di discutibile applicazione³ e, soprattutto, non sempre appagante. Può accadere infatti che, per rispettare il termine (30 giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento), gli Uffici legislativi dei Ministeri compiano un'istruttoria carente e superficiale, con pregiudizio per la stessa legittimità del parere che poi esprimono e che ridonda negativamente non solo sulla qualità, ma sullo stesso significato del procedimento di formazione delle nda, che deve essere massimamente ispirato al (e dal) principio di leale collaborazione. La questione resta dunque aperta.

Il secondo aspetto rimanda alla natura del ruolo delle Commissioni paritetiche e, in particolare, alla natura più o meno vincolante degli schemi di nda da esse approvati. Sul punto la Corte costituzionale⁴ ha chiarito che è illegittima l'introduzione unilaterale da parte del Governo di emendamenti al testo di nda elaborato dalla Commissione senza averlo preventivamente sottoposto al parere della stessa; tuttavia ciò non risolve tutti i problemi che spesso si manifestano nella prassi, specie con riferimento alla fase istruttoria di confronto con i Ministeri. Anche in questo caso, dunque, trattasi di nodi irrisolti.

Tali criticità procedurali potrebbero essere superate, in prima battuta, attraverso l'introduzione di puntuali disposizioni innanzitutto nelle fonti (l. n. 400/1988) che riguardano la fase del procedimento che investe competenze statali (a partire, cioè, dall'approvazione dello schema di nda da parte della Commissione, che delibera l'avvio istruttorio), al fine di garantire certezza dei tempi di conclusione del procedimento e modalità di composizione di eventuali dissensi. Quindi, si potrebbe altresì auspicare un completamento della disciplina, negli statuti speciali e negli eventuali

³ Il Consiglio di Stato, nel parere n. 1640/2016, ha chiarito che "il meccanismo di cui all'art. 17-bis riguarda esclusivamente i procedimenti diretti all'adozione di atti amministrativi e normativi subprimari, mentre non può applicarsi a decisioni di carattere non amministrativo e a connotazione 'politica' in senso stretto".

⁴ Sent. n. 37/1989.

regolamenti interni che le Commissioni decidessero di adottare, riguardo alla fase prodromica all'adozione degli schemi di nda. Su questi aspetti si rinvia alle conclusioni formulate dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, all'esito dell'indagine conoscitiva di cui sopra, che si ritiene siano tuttora condivisibili e attuali.

2. La Commissione paritetica Stato-Regione FVG nell'attuale Legislatura.

Le nda dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia pubblicate dal 23 marzo 2018 a oggi sono le seguenti:

- decreto legislativo 26 marzo 2018, n. 45 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di compartecipazioni ai tributi erariali);
- decreto legislativo 26 marzo 2018, n. 46 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche al decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, in materia di trasferimento di beni del demanio idrico e delle relative funzioni);
- decreto legislativo 25 novembre 2019, n. 154 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica);
- decreto legislativo 30 luglio 2020, n. 109 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia recanti il trasferimento alla Regione di beni immobili dello Stato).

Quelle imputabili all'operato della Commissione paritetica nell'attuale Legislatura sono le ultime due; a esse si aggiungono gli schemi di nda che sono stati approvati dalla Commissione e per i quali è stata avviata l'istruttoria. Si evidenzia che le delibere sono sempre state assunte all'unanimità dai commissari, circostanza che evidenzia la collegialità e la condivisione collaborativa sottesa a ciascuna determinazione. Di seguito una sintetica illustrazione dei contenuti normativi più significativi.

(a) Schema di norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia per il trasferimento di funzioni in materia di istruzione non universitaria.

Trattasi di un intervento normativo particolarmente importante sul piano ordinamentale, per due ordini di motivi. Innanzitutto perché consente di recuperare il "disallineamento" della Regione Friuli Venezia Giulia, dovuto al ritardo accumulato rispetto alle Regioni ordinarie che hanno potuto beneficiare, in materia di istruzione, del trasferimento delle funzioni amministrative di cui al decreto legislativo n. 112/1998 e, successivamente, di un ampliamento della potestà legislativa sia di tipo concorrente che residuale, a seguito della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, avvenuta con la legge cost. n. 3/2001. Si ricorda che la clausola di maggior favore, ivi contenuta all'art. 10, implicava infatti un intervento normativo di consolidamento e di chiarificazione sul riparto delle competenze tra Stato e autonomie speciali, che le norme di attuazione in oggetto ora realizzano. Si sottolinea che la fonte norma di attuazione è lo strumento più appropriato a tale fine, poiché consente non solo di dare attuazione allo Statuto, ma anche di stabilire in maniera puntuale il riparto di competenze tra Stato e Regione, nella prospettiva di evitare contenziosi. La seconda ragione che rende rilevante la norma di attuazione, sempre sul piano ordinamentale, è data dal fatto che la Regione Friuli Venezia Giulia è caratterizzata da un marcato pluralismo, in specie linguistico (compresenza delle minoranze slovena, friulana e tedesca), dimensione che, nella specifica materia, non può essere trascurata ma, anzi, va adeguatamente valorizzata ai sensi dell'art. 6 Cost. e dell'art. 3 dello Statuto di autonomia.

Nel merito si segnala, in via generale, che l'impianto della norma, lungi dal mettere in discussione il primato dello Stato nella materia considerata, con riferimento alla potestà legislativa statale esclusiva e concorrente, e nel rispetto del principio di sussidiarietà, attribuisce alla Regione competenze puntuali, volte, tra l'altro, a una migliore organizzazione dell'offerta formativa e della rete del sistema scolastico, a una più efficace allocazione dell'organico, al rafforzamento e alla specializzazione dell'offerta formativa in connessione con le peculiarità regionali, con particolare attenzione anche alla qualità della didattica, dell'offerta formativa, dei servizi scolastici e all'istruzione e formazione tecnica superiore. La finalità risulta quindi coerente, da un lato, con le

prerogative statali costituzionalmente riconosciute e, dall'altro, con la necessità di consentire alle autonomie speciali che lo richiedano la possibilità di declinare alcuni profili della materia in modo più aderente alle peculiarità del contesto comunitario di riferimento.

Parimenti nel merito, si rileva altresì che, per la prima volta, lo schema di norme di attuazione attribuisce alla Commissione paritetica la funzione di promozione dell'accordo tra Stato e Regione per una gestione consensuale e dinamica delle rispettive relazioni nella materia considerata.

(b) Schema di norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia recanti il trasferimento alla Regione di beni immobili dello Stato.

Trattasi di un intervento normativo che prevede il trasferimento a titolo non oneroso dallo Stato alla Regione Friuli Venezia Giulia, per il successivo trasferimento ai Comuni o ad altri enti pubblici, dei beni statali appartenenti al patrimonio disponibile dello Stato e al demanio storico artistico in gestione alla Direzione regionale dell'Agenzia del demanio. Lo schema utilizzato, ormai consolidato quanto a contenuti normativi, è frutto di un progressivo affinamento nel corso del tempo: si pensi alla formalizzazione dell'impegno degli enti ai quali sono trasferiti i beni ad assicurare e sostenere la conservazione degli stessi e a destinarli ad attività strumentali al raggiungimento di finalità di interesse pubblico; oppure alla specificazione che dalle operazioni di trasferimento non debbano derivare nuovi o maggiori oneri, anche in termini di minori entrate, a carico della finanza pubblica.

Si segnala che, al fine di gestire in maniera più celere e puntuale le operazioni di trasferimento dei beni statali, è stato stipulato un "Protocollo d'intesa di area vasta finalizzato all'avvio di iniziative di valorizzazione, razionalizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico di ambito regionale", sottoscritto il 14 maggio 2019 tra la Regione Friuli Venezia Giulia e l'Agenzia del demanio, che consente una proficua collaborazione tra le parti in sede di istruttoria, impregiudicato il parere che ciascun Ministero coinvolto deve di volta in volta all'uopo rilasciare.

Sul tema si rileva, incidentalmente, che la Commissione si riserva di valutare l'opportunità di riprendere la riflessione sull'utilità di una norma di attuazione "quadro" che preveda, con riferimento a determinate categorie di beni del patrimonio statale, di operarne il trasferimento sulla base della mera inclusione in elenchi *ad hoc*, da stilare e da aggiornare periodicamente, previa verifica della corrispondenza delle caratteristiche del bene trasferendo ai parametri fissati dalla norma di attuazione "quadro". Ciò consentirebbe di conseguire significativi obiettivi in termini di semplificazione normativa, economia procedurale ed efficienza gestionale.

(c) Schema di norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia recanti il trasferimento alla Regione di beni immobili dello Stato, ramo Difesa-Esercito.

Trattasi di un intervento normativo che prevede il trasferimento a titolo non oneroso dallo Stato alla Regione Friuli Venezia Giulia, per il successivo trasferimento ai Comuni o ad altri enti pubblici, di beni appartenenti al demanio militare dello Stato, ormai dismessi.

Anche in questo caso, come in quello precedente, lo schema utilizzato è frutto di progressivi affinamenti nel corso del tempo e può definirsi ormai consolidato.

Si è ritenuto opportuno procedere ad approvare un separato schema di norme di attuazione per i beni in oggetto, in quanto accomunati dall'appartenenza al demanio militare.

(d) Schema di norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia recanti modifiche al decreto legislativo 1 aprile 2004, n. 111, in materia di viabilità.

Trattasi di un intervento normativo necessario innanzitutto ad aggiornare gli elenchi allegati al d. lgs. n. 111/2004 riguardanti la rete stradale di competenza dello Stato e della Regione. Si ricorda che tale decreto reca le norme di attuazione dello Statuto speciale concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti. In particolare, la situazione di fatto che si è consolidata nel corso degli anni in relazione alla rete viaria va armonizzata con il dettato normativo, prevedendo l'inserimento di nuovi tratti di strada, la modifica di precedenti dati e anche il trasferimento di strade dallo Stato alla Regione e viceversa.

Si segnala, inoltre, che in attuazione del principio di leale collaborazione e nel mutuo interesse statale e regionale, lo schema proposto introduce la possibilità che, previa intesa tra Stato e

Regione, vengano realizzate nuove strade di interesse statale, non incluse nei citati elenchi, consentendo di intervenire senza approvare ogni volta una norma di attuazione statutaria.

(e) Schema di 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.

Trattasi di un intervento normativo della massima importanza, in quanto formalizza l'accordo intercorso tra lo Stato e la Regione al fine di regolare i rapporti finanziari tra lo Stato e il sistema integrato degli enti territoriali del Friuli Venezia Giulia (il c.d. sistema integrato) e di disciplinare l'applicazione al medesimo sistema delle norme statali in materia di contenimento della spesa. Come noto, infatti, l'art. 2 d. lgs. n. 154/2019 ha stabilito che i rapporti finanziari tra lo Stato e il sistema integrato siano regolati sulla base di accordi conclusi tra Stato e Regione, nel rispetto del principio di leale collaborazione, destinati a essere poi recepiti in apposite norme di attuazione dello Statuto.

In questa prospettiva le norme di attuazione rivelano la loro funzione fondamentale di strumento di cooperazione paritetica tra Stato e autonomie speciali nella gestione della dinamica autonomistica, cooperazione paritetica che, come sopra ricordato, costituisce il significato ultimo e più profondo della specialità.

Le norme in oggetto, pertanto, recepiscono il contenuto di un accordo che riprende alcuni punti fermi già fissati nell'accordo precedente: calcolo pluriennale del contributo, al fine di garantire certezza e programmabilità delle risorse, tanto per lo Stato quanto per il sistema integrato; onnicomprensività del contributo, che assolve integralmente agli obblighi di concorso alla finanza pubblica del sistema integrato, sostituendo ogni altra misura, garantendo così, tanto per lo Stato quanto per il sistema integrato, la certezza dei rapporti giuridici; modificabilità unilaterale del contributo da parte dello Stato, ma per un periodo di tempo limitato, nella misura massima del 10% per far fronte ad eccezionali esigenze, aumentabile di un ulteriore 10% ove siano necessarie manovre straordinarie per assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico e, comunque, solo fino a quando il rapporto tra contributo ed entrate correnti non superi la media dei rapporti tra contributi e entrate correnti delle altre autonomie speciali.

In sintesi, un modello di gestione dei rapporti finanziari equilibrato e responsabile che, con riferimento ai rapporti tra lo Stato e il sistema integrato del Friuli Venezia Giulia, pone fondamenta solide per la costruzione dell'edificio della finanza pubblica complessiva.

(f) Schema di norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia in materia di contratti pubblici.

Trattasi di un intervento normativo particolarmente rilevante sul piano generale, poiché rappresenta uno strumento potenzialmente propulsivo dello sviluppo economico e, allo stesso tempo, di semplificazione e razionalizzazione della disciplina in materia di contratti pubblici, in linea con il più ampio quadro riformatore prospettato dallo Stato con riferimento al PNRR (c.d. riforme abilitanti) e con ricadute importanti sulla sostenibilità e crescita del tessuto produttivo, sul buon funzionamento della Pubblica Amministrazione e sulla soddisfazione delle esigenze della collettività.

In dettaglio, la norma conferma e precisa il riparto di competenze tra Stato e Regione prevedendo che quest'ultima, nei limiti previsti dallo Statuto e dal diritto europeo, possa disciplinare le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture, nonché prevedere interventi atti ad agevolare la partecipazione agli appalti pubblici delle piccole e medie imprese (PMI), in quanto importanti fonti di competenze imprenditoriali, d'innovazione e di occupazione.

Nel merito, lo schema proposto persegue obiettivi che risultano essere positivi sia per lo Stato che per la Regione: certezza giuridica e deflazione del contenzioso, che ha coinvolto in questa materia anche il Friuli Venezia Giulia; semplificazione normativa, data dalla possibilità di adottare una disciplina regionale organica dei contratti pubblici, in maniera uniforme per i tre settori dei lavori, servizi e forniture, nel rispetto dei limiti statutarî, della normativa europea e secondo le

indicazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale; operatività e buon funzionamento del settore, cruciale rispetto alle sfide che attendono il Paese.

D'altro canto, la norma di attuazione risulta coerente con le peculiarità che da sempre hanno contraddistinto la specialità del Friuli Venezia Giulia, caratterizzata sin dalla sua origine da una marcata autonomia nel governo dell'economia. Tale particolarità risulta non solo connessa (storicamente) alla necessità di conseguire condizioni di vita equivalenti su un territorio regionale caratterizzato da marcati squilibri, ma anche legata alla considerazione (di persistente attualità) della collocazione della Regione a ridosso di due confini e della conseguente esposizione alla concorrenza transfrontaliera. In quest'ottica lo schema proposto si può considerare anche uno strumento di tutela del mercato nazionale.

3. Le sfide connesse alla pandemia e al PNRR.

Su richiesta della Commissione, si formulano alcune riflessioni relative alle vicende interessanti le Regioni a statuto speciale in relazione alla gestione dell'emergenza sanitaria e alle sfide che si profilano per la ripresa e il rilancio del sistema sociale ed economico. Riflessioni che vengono formulate sempre dal punto prospettico del ruolo delle Commissioni paritetiche e delle nda.

3.1. La gestione della pandemia nei rapporti Stato-autonomie speciali.

La necessità di fronteggiare le conseguenze determinate dalla pandemia da covid-19 ha riproposto il tema – già manifestatosi all'epoca della crisi economico-finanziaria – della legislazione statale emergenziale in deroga allo schema delle relazioni tra Stato e autonomie speciali che, come noto e sopra ricordato, dovrebbero fare perno sulle nda. Su questo terreno, gli interventi posti in essere dallo Stato hanno evidenziato un approccio di centralismo simmetrico, ovvero che non distingue tra Regioni ordinarie e speciali.

I decreti-legge che hanno caratterizzato la gestione dell'emergenza, infatti, si riferiscono tanto alle Regioni a statuto ordinario quanto alle autonomie speciali, che vengono poste esplicitamente sullo stesso piano, senza differenziazione alcuna in relazione alle rispettive specificità ordinamentali, derivanti *in primis* dagli statuti e dalle relative nda. Tuttavia l'impatto della decretazione d'urgenza è stato diverso, a seconda dell'ordinamento regionale considerato. Se è vero, infatti, che la fonte statale poggia sul testo unico della protezione civile (d. lgs. n. 1/2018), materia (*rectius* funzione) perlopiù concorrente per le speciali, essa si concretizza in interventi⁵ che spesso sconfinano in ambiti materiali che sono invece di potestà legislativa primaria (come, per esempio, il governo dell'economia) o in misure⁶ che incidono, anche con disciplina di dettaglio, nell'ambito della potestà concorrente (come, per esempio, la sanità). In altri termini, lo Stato si è sostituito alla Regione, decidendo un intervento sull'economia o la programmazione e l'organizzazione di un servizio di competenza regionale, senza coinvolgere in modo incisivo nella decisione l'ente competente per materia e che, proprio in quanto competente, è altresì onerato della relativa spesa e della connessa responsabilità. Si consideri, in proposito, che per quanto riguarda per esempio le misure fiscali, gli interventi statali hanno utilizzato risorse finanziarie della Regione stessa, incidendo in modo diretto, e derogando unilateralmente al sistema delle relazioni finanziarie definito dallo statuto e dalle nda, sui flussi di entrata ordinari e correnti delle autonomie speciali, salvo poi compensarle con altri flussi di finanziamento, determinando così, come effetto netto, una sostituzione dello Stato nell'esercizio della funzione di governo regionale.

La stessa tecnica redazionale è utilizzata anche in materia di finanza locale e di flussi finanziari derivanti da tributi locali a disciplina statale. Infatti, anche per quanto riguarda gli enti locali non si pongono distinzioni tra quelli collocati in Regioni a statuto ordinario o in Regioni a statuto speciale, le quali hanno una potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali e relative

⁵ Il riferimento è alle manovre sull'IRAP o agli incentivi che rientrano nella c.d. fiscalità di vantaggio: v., per es. art. 24 d.l. n. 34/2020.

⁶ Si pensi alle misure straordinarie di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari regionali con procedure specifiche incentrate sulle amministrazioni centrali: artt. 1 e 2 d.l. n. 34/2020.

circoscrizioni. La mancata distinzione diventa particolarmente rilevante nel caso di quelle autonomie speciali (come il Friuli Venezia Giulia e le altre dell'arco alpino) che hanno assunto la potestà legislativa primaria anche in materia di finanza locale e di tributi locali, oltre che di tributi regionali, e che provvedono integralmente al finanziamento, sia corrente che per investimenti, dei Comuni e degli altri enti locali, in luogo dello Stato. Va evidenziato come, anche sul piano sostanziale, in questi ultimi casi l'intervento statale in materia di finanza e tributi locali abbia di fatto introdotto una nuova e prima insistente relazione funzionale tra enti locali e Ministeri (dell'Economia e degli Interni) interferendo pesantemente nelle relazioni istituzionali e finanziarie tra Regione ed enti locali del proprio territorio.

Dalla mancata considerazione di queste peculiarità deriva, in sintesi, una sovrapposizione della fonte statale sia al sistema delle relazioni finanziarie Stato-Regione (disciplinato da ciascuno statuto e relative nda), sia al sistema delle relazioni istituzionali tra enti locali e Regione (disciplinato dalla legge regionale), sistemi entrambi peraltro fondati sul principio dell'intesa e della negoziazione bilaterale tra i livelli istituzionali coinvolti. Tali principi, per inciso, non si rinvergono invece nei procedimenti preordinati all'approvazione dei decreti-legge emergenziali che, come sopra rilevato, hanno posto tutte le Regioni sullo stesso piano, anche laddove contemplavano un coinvolgimento "istituzionale" delle Regioni attraverso la Conferenza dei Presidenti⁷.

Se ciò è comprensibile a fronte dell'urgenza di provvedere, tuttavia non si può sottacere il fatto che si pongono problemi di compatibilità tra le norme dei decreti-legge che hanno inciso sul rapporto tra finanza statale e finanza regionale e il sistema di raccordi tra ordinamento generale e autonomie speciali risultante dagli statuti speciali, dalle relative nda e dall'art. 27 l. n. 42/2009 che, come sopra ricordato, tali specificità riconosce attribuendo proprio alle nda di ciascuna autonomia speciale la funzione di adeguamento del quadro ordinamentale, anche in materia finanziaria, ai principi fondamentali di riforma derivanti dalla modifica costituzionale del Titolo V, parte seconda, della Costituzione.

Da sottolineare, inoltre, che l'azione statale, pur se collegata a un evento straordinario e di carattere intrinsecamente temporaneo come la dichiarazione dello stato di emergenza e la conseguente attivazione degli interventi necessari per il suo superamento, tende tuttavia a interessare un arco temporale ampio e a definire un complesso di interventi, anche a carattere strutturale, estremamente rilevanti, sia sul piano dell'organizzazione e dell'esercizio delle funzioni, delle attività e dei servizi, sia sotto il profilo della finanza regionale.

Si rischia così di determinare non solo un'avocazione al centro di competenze regionali – che, comunque, la Corte ha ritenuto di recente giustificabile in ragione del fondamento della competenza statale "*passerpartout*" in materia di profilassi internazionale ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. q Cost.⁸ – ma altresì un disallineamento tra risorse, funzioni e responsabilità. Tale disallineamento che, in assenza di correttivi, è destinato a protrarsi manifestando tutta la sua problematicità proprio sul versante della non corrispondenza tra responsabilità delle entrate e responsabilità delle spese connesse alle competenze acquisite ed effettivamente esercitate solo dalle speciali e che portano con sé anche l'assunzione della relativa spesa pubblica.

È chiaro che il *modus procedendi* è dettato dalla necessità di fare in modo che i conti pubblici e il sistema reggano (specie per i LEA), ma c'è da chiedersi che impatto avrà tutto ciò sulla finanza delle speciali in termini di rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, che invece il modello costruito dal Friuli Venezia Giulia attraverso le nda, come sopra ricordato, mira a garantire. La problematicità della situazione è ulteriormente aggravata per quelle autonomie speciali, come proprio il Friuli Venezia Giulia e le altre dell'arco alpino, per le quali è stato istituito (con norma

⁷ Da rilevare che un metodo negoziale "differenziato" è stato recuperato unicamente, ma indistintamente per tutte le autonomie speciali, per la definizione dei ristori in materia di sanità, assistenza e istruzione, in occasione degli accordi conclusi separatamente dallo Stato con le ordinarie e le speciali e l'istituzione di un fondo *ad hoc* per compensare le perdite di gettito di tutte le Regioni, destinato a finanziare le spese essenziali connesse a sanità, assistenza e istruzione, prevedendone il riparto sulla base di intese assunte in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

⁸ Definita come titolo di competenza «comprensiva[o] di ogni misura atta a contrastare la pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla»: Corte cost., sent. n. 37/2021.

statutaria o norma di attuazione) il sistema territoriale regionale integrato di finanza pubblica. Tale modello attribuisce alla Regione le funzioni di coordinamento della finanza pubblica e, quindi, di definizione di obiettivi, obblighi e vincoli per tutti gli enti del sistema stesso, in coerenza con gli obiettivi stabiliti a livello nazionale dalle leggi di bilancio e di finanza pubblica, con effetto sostitutivo delle norme statali previste per le altre Regioni ed enti locali del restante territorio nazionale.

Da qui la riflessione sull'opportunità di aprire una stagione di negoziazione con lo Stato di nuove norme di attuazione⁹, ma anche di perfezionamento delle norme statutarie e di attuazione in materia di finanza regionale e locale.

3.2. *Governance* e attuazione del PNRR.

Uno schema con esiti simili a quelli sopra descritti (ovvero deroga al modello di relazioni Stato-autonomie speciali derivante dagli statuti e relative nda) è stato più di recente adottato per quanto riguarda la *governance* e l'attuazione del PNRR.

Il PNRR, come noto, contempla molteplici aree di intervento specifico, riforme strutturali trasversali (Pubblica Amministrazione, Giustizia), funzionali a garantire la piena attuazione del Piano (semplificazione, appalti pubblici, concorrenza), pertinenti a specifici settori e missioni (lavoro, trasporti, ambiente, energia). Su tutto sovrintende una Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio, a composizione variabile, guidata dal Capo del Governo come organo di indirizzo politico che coordina e dà impulso all'attuazione degli interventi del Piano. Possono farne parte i Presidenti delle Regioni (ordinarie e speciali) ma solo quando si esaminano problemi locali. È previsto un Tavolo permanente con funzione consultiva, al quale possono partecipare anche le Regioni (ordinarie e speciali), non in quanto titolari di competenze costituzionalmente previste e garantite, ma in quanto equiparate alle parti sociali cui si chiedono pareri.

Inoltre sono previsti interventi del PNRR in materie di sicura competenza regionale (per esempio, gli asili nido), destinati a essere gestiti dai Ministeri competenti interloquendo direttamente con gli enti locali. Previsione di discutibile legittimità perché, come già chiarito dalla Corte costituzionale, il riparto di competenze fra Stato e Regioni non può essere modificato nemmeno da interventi diretti a contrastare situazioni di crisi. E particolarmente problematica, inoltre, per le Regioni a statuto speciale, soprattutto laddove esse hanno costruito un sistema integrato con le autonomie locali del proprio territorio (come sopra accennato), di cui si fanno carico anche dal punto di vista finanziario e dell'organizzazione amministrativa.

L'analisi delle soluzioni rinvenibili nel panorama comparato, con riferimento ai modelli di *governance* dei piani di ripresa e resilienza adottati in altri ordinamenti composti¹⁰, induce a riflettere sugli strumenti di cooperazione e raccordo tra i livelli di governo nel nostro ordinamento: in quegli ordinamenti la *governance* dei Piani, sia nella fase ascendente che discendente, rispetta il riparto costituzionale delle competenze e si avvale degli strumenti di raccordo e di concertazione previsti per garantire il funzionamento dei sistemi multilivello.

In Italia, come noto, manca un organo che innesti stabilmente una sensibilità regionale nei processi decisionali centrali (cioè una camera alta rappresentativa degli enti territoriali) e l'unico strumento disponibile, il sistema delle Conferenze, si è rivelato inadeguato allo scopo nel momento di maggiore bisogno. Per fronteggiare l'emergenza sanitaria, infatti, il Governo ha deciso di interloquire con i Presidenti di Regione, peraltro secondo modalità informali e senza le garanzie di un minimo contraddittorio che integrano i paradigmi e le regole della correttezza nei rapporti reciproci e del rispetto dell'altrui autonomia.

È vero che l'Italia deve assicurare che le risorse del Piano siano impiegate in modo efficace e tempestivo e che la prima argomentazione a sostegno di una *governance* così accentrata è che lo Stato è l'unico responsabile del raggiungimento di tali obiettivi sul piano europeo, rispetto al quale è titolare di un potere sostitutivo. Tuttavia non può ignorarsi che tali obiettivi possono essere

⁹ Per esempio, in materia di igiene e sanità pubblica, protezione civile, tutela sociale, previdenza e lavoro, ecc., con uno spettro variabile a seconda dei rispettivi Statuti.

¹⁰ Federali come la Germania e l'Austria, quasi-federali come il Belgio, regionali come la Spagna.

effettivamente conseguiti solo con un'azione sinergica e coordinata di tutti i livelli di governo, come evidenziato peraltro anche dalla posizione espressa ripetutamente dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, da ultimo nell'audizione svoltasi il 9 febbraio scorso innanzi alla Commissione Bilancio della Camera.

Da qui, sul piano generale, l'indifferibilità di una riflessione sull'insostenibilità dell'assetto attuale delle relazioni Stato-Regioni e sulla necessità di elaborare proposte innovative, anche utilizzando, con metodo scientifico serio e non "congiunturale", le esperienze di concertazione e raccordo rinvenibili attraverso la comparazione giuridica.

Con particolare riferimento alle autonomie speciali, però, si pongono anche problemi più specifici e immediati. Come sopra accennato, la fase di attuazione del PNRR mette in discussione il ruolo di perno del sistema regionale integrato di finanza pubblica che le Regioni speciali alpine si sono nel tempo conquistate attraverso le nda e un conseguente esercizio responsabile della propria competenza legislativa e amministrativa in materia di ordinamento e finanza locale, assumendosi integralmente anche gli oneri relativi al finanziamento degli enti locali. La logica sottesa a tale sistema è che esso concorre, nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci delle sue componenti, al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, prefigurando un nuovo modello decentrato di coordinamento della finanza pubblica e, quindi, un nuovo modello integrato di relazioni tra livelli di governo. La circostanza comporta che Regione ed enti locali costituiscano un soggetto unico, una voce sola, in sede di contrattazione con lo Stato e che i contributi al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica siano da essi dovuti non *uti singuli*, ma come sistema in cui, attraverso la funzione regionale di coordinamento, si realizzano direttamente, senza intermediazioni, i meccanismi di perequazione e di solidarietà. Questa visione del sistema è ulteriormente confermata e rafforzata dalla potestà legislativa regionale in materia di tributi locali e dalle prerogative riconosciute in materia al CAL, aspetti che prefigurano una gestione concertata della finanza locale e, in generale, dell'evoluzione degli assetti finanziari degli enti locali secondo uno schema coerente e a sua volta sinergico con l'assetto finanziario regionale nell'ambito del complessivo sistema territoriale.

Da sottolineare che l'idea del sistema integrato contribuisce a consolidare, sul piano delle relazioni istituzionali, il metodo negoziale, la chiave per comprendere oggi il più complesso rapporto tra autonomia e unità nel sistema della finanza pubblica allargata, inteso anche nella sua dinamicità, come esemplarmente sottolineato anche di recente dalla giurisprudenza costituzionale¹¹. Il principio negoziale nei rapporti finanziari rileva infatti sia allorché la Regione negozia con lo Stato il concorso del sistema regionale integrato agli obiettivi di finanza pubblica, sia quando la Regione stessa si assume la responsabilità del coordinamento diretto della finanza degli enti locali per i medesimi fini. Un meccanismo bifronte, che enfatizza il ruolo della Regione come cardine e che trova nel metodo negoziale la concretizzazione del principio di leale collaborazione, la stella polare delle relazioni intergovernative.

Si tratta, quindi, di modo nuovo, più maturo e più responsabile, di concepire l'unità giuridica ed economica della Repubblica, fondandola su un ruolo proattivo proprio delle Regioni (e dei rispettivi enti locali). In altri termini, un piccolo laboratorio in grado di dimostrare come la solidità di un edificio (la finanza pubblica allargata, dalla cui salute dipende la credibilità di un Paese) debba necessariamente partire dalle fondamenta e, quindi, dalla salda posa di mattone sopra mattone (che, per le autonomie speciali, sono i rispettivi sistemi regionali integrati). In antitesi alla logica nebulosa e sostanzialmente imponderabile della finanza derivata, che nasce dalla pretesa, contraddittoria anche con i principi ispiratori della nostra forma di Stato regionale (*in apicibus*, art. 5 Cost.), di poter meglio programmare, coordinare e controllare tutto dal centro e che sinora ha invece concorso grandemente alla lievitazione del debito pubblico.

Ciò premesso, la Regione Friuli Venezia Giulia, interpretando il proprio ruolo di baricentro del proprio sistema integrato, ha organizzato all'interno del territorio regionale l'attuazione del PNRR mediante la creazione di una apposita Cabina di regia, a cui partecipano, accanto alla Regione, i

¹¹ Corte cost., sent. 273/2020, all'esito di un contenzioso tra lo Stato e il Friuli Venezia Giulia, avente come parametro interposto proprio il d.lgs. n. 154/2019 recante le «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica», di cui si è detto *sub* 2.

Comuni¹² tramite ANCI; la Cabina ha il compito di pianificazione e coordinamento degli ambiti di intervento sul PNRR, di orientamento su scelte strategiche di investimento, di pianificazione dell'attività di coordinamento con i Comuni. Regione e Comuni sono parimenti rappresentati anche nella Segreteria tecnica, che ha il compito di monitoraggio periodico delle azioni intraprese, di supporto informativo e operativo, di raccordo con le strutture centrali.

Tuttavia, la *ratio* e i conseguenti modelli di relazione appena descritti è evidente che mal si conciliano con gli schemi di attuazione del PNRR caratterizzati da un impianto di tipo *top-down*, nel quale i soggetti titolari sono esclusivamente le amministrazioni ministeriali. Esse interloquiscono direttamente con la Regione e soprattutto con i Comuni nella delicata ed essenziale funzione di soggetti attuatori, con la conseguenza di provocare una progressiva demolizione del sistema integrato e della funzione di pianificazione, programmazione e coordinamento di cui la Regione si è assunta la responsabilità. La programmazione degli interventi per lo sviluppo dei territori è infatti una delle funzioni fondamentali che le autonomie speciali svolgono con risorse proprie, nazionali ed europee. Costruire un Piano di interventi che non tiene conto di questa funzione e taglia fuori le Regioni da qualsiasi forma di condivisione e codecisione espone al rischio di doversi confrontare con questa realtà successivamente e, magari, in situazioni già patologiche e di conflitto, con conseguenti blocchi o rallentamenti nell'esecuzione del PNRR.

La territorializzazione degli investimenti rappresenta una partita decisiva, in cui è costituzionalmente necessario un effettivo coinvolgimento delle autonomie interessate: per le autonomie speciali alpine le modalità di coinvolgimento dovrebbero tenere conto di quanto previsto dagli statuti e dalle *nda*¹³, nonché delle funzioni statali effettivamente trasferite ed esercitate, utilizzando i già richiamati riferimenti a suo tempo definiti dalla stessa l. n. 42/2009 per assicurare il coordinamento tra il nuovo quadro ordinamentale della finanza delle autonomie ordinarie e quello delle autonomie speciali. Da qui la necessità di individuare un corretto bilanciamento tra le esigenze connesse all'attuazione rapida ed efficace del PNRR e la preservazione dei sistemi territoriali integrati, importante terreno di sperimentazione di relazioni intergovernative ispirate a una nuova e più matura cultura istituzionale.

¹² Si ricorda che in Friuli Venezia Giulia le Province sono state soppresse a seguito della loro eliminazione dallo statuto speciale avvenuta con la l.cost. n. 1/2016.

¹³ Come d'altro canto prevedono le clausole di salvaguardia che vengono usualmente inserite anche nella più recente decretazione d'urgenza: v. d.l. "Sostegni" (n. 41/2021), d.l. "Sostegni bis" (n. 73/2021).