

24-11-2016 - Cosulich

**La partecipazione della Regione e delle Province autonome  
al procedimento di formazione di atti statali**

di Matteo Cosulich

La partecipazione della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e delle Province autonome di Trento e di Bolzano al procedimento di formazione di atti formalmente statali potrebbe apparire un ambito tematico piuttosto distante dalla vita delle rispettive comunità. L'elevata tecnicità del tema non impedisce peraltro di cogliere l'impatto immediato degli atti in discorso sulle comunità provinciali e su quella regionale.

Si pensi ad esempio alle modalità di organizzazione del servizio sanitario, oggi strutturato su base provinciale anziché regionale, ad onta della lettera dello Statuto speciale. È noto che l'art. 4, 1°c., n. 7 St. attribuisce alla potestà legislativa primaria della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* l'«ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri». Eppure attraverso atti formalmente statali adottati con la partecipazione regionale e/o provinciale – quali sono le norme di attuazione – tale previsione statutaria è stata riduttivamente interpretata come disciplina del «modello di organizzazione e di funzionamento degli enti sanitari ed ospedalieri» (art. 2, 1°c. d.p.r. 474/1975), poi ulteriormente circoscritto al solo «modello di organizzazione delle istituzioni ed enti sanitari» dall'art. 1, 1°c. d.lgs. 267/1992, modificativo del citato d.p.r. 474. Così, nel quadro di un più generale processo di atrofizzazione dell'ente regionale a vantaggio di quelli provinciali, alla potestà legislativa regionale primaria in materia di «ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri» tende a sostituirsi la potestà legislativa provinciale concorrente, *ex art.* 9, 1°c., n. 10 St., in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera» (*rectius*, in materia di «tutela della salute», secondo il vigente art. 117, 3°c. Cost., applicabile alle autonomie speciali, *ex art.* 10 legge cost. n. 3/2001; almeno nell'ipotesi che la previsione costituzionale abbia una portata lessicale più ampia di quella statutaria e che vada riferita, nel caso di specie, non alla Regione ma alle Province autonome, come può desumersi da C. cost., sent. n. 50/2007). In tal modo, l'ordinamento sanitario italiano è oggi costituito non da venti ma

diciannove sistemi sanitari regionali, cui si aggiungono, su un piano di parità, i due sistemi sanitari provinciali di Trento e di Bolzano.

Come emerge dall'esempio ora riportato, le norme di attuazione hanno svolto un ruolo rilevante nella definizione degli ambiti di autonomia regionale e provinciale. Sebbene si tratti di un istituto comune a tutte le Regioni a Statuto speciale (vedi art. 65 St. Friuli Venezia Giulia, art. 56 St. Sardegna, art. 43 St. Sicilia, art. 107 St. Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, art. 48-*bis* St. Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*), la nostra realtà regionale spicca per il massiccio ricorso alle norme di attuazione statutaria, come emerge inequivocabilmente anche soltanto dal grezzo dato numerico: nel decennio successivo all'entrata in vigore della legge cost. 3/2001 (che, come si rammentava poc'anzi, per il tramite del suo art. 10 incide sugli Statuti regionali speciali) su 63 decreti legislativi contenenti norme di attuazione statutaria, ben 23 riguardano la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e le sue Province autonome.

Non sarebbe dunque fuori luogo ragionare oggi, accanto al secondo Statuto, quale risulta dal d.p.r. 670/1972, di uno Statuto "vivente" frutto non solo, come si addice a tale aggettivo, del lavoro della giurisprudenza (costituzionale), ma anche, appunto, delle norme di attuazione, che ne hanno cesellato il testo, talvolta anche *praeter Statutum*, come nell'esempio citato in materia sanitaria.

Nel quadro della revisione del vigente Statuto speciale trentino-altoatesino pare quindi assai opportuno soffermarsi sulla disciplina delle norme di attuazione. Come si accennava, si tratta di atti formalmente statali, nella forma del decreto legislativo, alla cui formazione concorre la Regione speciale (e/o la Provincia autonoma), attraverso l'intervento di una Commissione paritetica, la cui composizione richiama quella di un organo arbitrale, in quanto risulta formata da un egual numero di membri di nomina statale e regionale. Secondo la lettera degli Statuti speciali, le rispettive Commissioni paritetiche paiono avere un ruolo consultivo (art. 65 St. Friuli Venezia Giulia, art. 107 St. Trentino-Alto Adige/*Südtirol*) o propositivo (art. 56 St. Sardegna, 48-*bis* St. Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*) o ancora decisionale (art. 43 St. Sicilia). La prassi sembra essersi orientata nel senso del recepimento da parte del decreto legislativo del testo elaborato dalla Commissione paritetica, in modo tale che il decreto, contenente le norme di attuazione, tenda a porsi come atto bilaterale Stato-Regione, permettendo a quest'ultima di esercitare una significativa influenza sull'applicazione – e sulla previa

interpretazione – del proprio Statuto; tanto più alla luce della considerazione che i decreti legislativi in discorso sono il frutto di una «competenza separata e riservata» (C. cost., sent. n. 180/1980), tale dunque da metterne al riparo il contenuto dalla stessa legislazione ordinaria statale (nonché dalla legislazione regionale e da quella provinciale).

Potrebbe dunque essere opportuno cristallizzare l'accennata prassi nello Statuto revisionato, onde prevenire il possibile futuro affermarsi di prassi differenti, tali da ridimensionare l'influenza regional-provinciale sul contenuto delle norme di attuazione; prassi tanto più temibili in ragione del ruolo assai rilevante assunto dalle norme di attuazione con riferimento alla determinazione dello Statuto "vivente", cui si accennava qui sopra.

Conclusivamente sul punto, si potrebbe prevedere nello Statuto trentino-altoatesino che i decreti legislativi contenenti le norme di attuazione vengono adottati previa intesa in Commissione paritetica (preferibilmente da intendersi come "forte" e quindi tale da dover essere necessariamente raggiunta fra le varie componenti della Commissione; il che renderebbe peraltro decisivo il ruolo di ciascuna Provincia autonoma) oppure su sua proposta vincolante o ancora previo parere vincolante della stessa.

Quanto all'ulteriore disciplina dettata dall'art. 107 St. Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, potrebbe mantenersi invariata la composizione della Commissione paritetica (cosiddetta Commissione "dei 12"), come pure la previsione del 2°c., relativamente alla speciale Commissione per le norme di attuazione esclusivamente bolzanine.

Anche in ragione del carattere legislativo della disciplina introdotta con la normativa di attuazione, parrebbe invece opportuno modificare lo Statuto, introducendo un coinvolgimento degli organi consiliari nel relativo procedimento di formazione, ulteriore rispetto alla condivisibile previsione della nomina di componenti la Commissione paritetica «in rappresentanza», rispettivamente, del Consiglio regionale e di ciascuno dei due Consigli provinciali (art. 107, 1°c. St). Un modello potrebbe essere rappresentato dagli Statuti sardo e valdostano, laddove prevedono il parere del Consiglio regionale (rispettivamente: art. 56, 2°c. St. e art. 48-bis, 2°c. St.) sulle adottande norme di attuazione. D'altra parte, lo stesso art. 147-*ter* (rubricato «Informazione in materia di norme di attuazione dello statuto») del regolamento interno

del Consiglio della Provincia autonoma di Trento disciplina le modalità di relazione fra i componenti la Commissione paritetica di nomina provinciale e il Consiglio stesso.

La previsione di un coinvolgimento consiliare, da inserirsi in Statuto, potrebbe riguardare anche l'attività posta in essere dai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano e dal Presidente della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (cosiddetta Conferenza Stato-Regioni), di cui all'art. 12 legge 400/1988. Al riguardo, si rammenti che le stesse funzioni esercitate dalla Conferenza in oggetto incidono sulla vita delle comunità regionali più di quanto potrebbe apparire a prima vista. Si pensi soltanto, ad esempio, all'intesa, assunta Conferenza, relativamente alla ripartizione fra le Regioni del Fondo sanitario nazionale, *ex art. 39, 1°c. d.lgs. 446/1997*.

Si potrebbe allora ipotizzare la previsione nello Statuto revisionato di indirizzi consiliari rivolti rispettivamente al Presidente della Regione o della Provincia autonoma e riguardanti la sua attività quale componente la Conferenza Stato-Regioni.

Nell'ambito della partecipazione regionale o provinciale al procedimento di formazione di atti statali occorre inoltre rammentare la previsione dell'art. 104, 1°c. St. relativamente alla modifica delle disposizioni di cui al titolo VI («Finanza della Regione e delle Province») «con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province autonome». Com'è ben noto, infatti, lo Statuto e le sue modificazioni rientrano nel novero degli atti formalmente statali. La menzionata previsione dell'art. 104, 1°c. St. manifesta così nettamente il principio di bilateralità nelle relazioni fra lo Stato, da un lato, e la Regione o le Province autonome, dall'altro, secondo una procedura fruttuosamente utilizzata negli ultimi anni con l'accordo di Milano del 30 novembre 2009 e con l'accordo di Roma del 15 ottobre 2014, rispettivamente trasfusi nella legge finanziaria 2010 (legge 191/2009) e nella legge di stabilità 2015 (legge 190/2014), modificative, per quel che qui interessa, del titolo VI dello Statuto trentino-altoatesino. Si potrebbe peraltro ipotizzare una revisione statutaria sul punto, tale per cui venisse espressamente indicato il ruolo consiliare nell'ambito del procedimento di cui all'art. 104, 1°c. St.

Quanto al procedimento di revisione statutaria, può rammentarsi, *de iure condendo*, l'art. 39, 13°c. del progetto di revisione costituzionale sottoposto a *referendum* il

prossimo 4 dicembre, laddove prevede che la revisione degli Statuti speciali (conseguente, può presumersi, alla revisione costituzionale) avvenga «sulla base di intese» con le Regioni o le Province autonome interessate. Ora, al di là dell'esito referendario del 4 dicembre, e dunque del destino della progettata revisione costituzionale, la previsione dell'intesa sulla revisione statutaria consentirebbe alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e, nei rispettivi ambiti di competenza, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, di (ri)appropriarsi dello Statuto di autonomia, influenzandone significativamente i mutamenti. Andrebbe quindi presa in considerazione la possibilità di inserire comunque all'art. 103 St. la previsione dell'intesa con la Regione o con le Province autonome per procedere alla modificazione statutaria.

Alla partecipazione regionale al procedimento di formazione degli atti statali può essere in qualche misura avvicinata la possibilità, riconosciuta al Presidente della Regione, di intervenire alle sedute del Consiglio dei ministri, «quando si trattano questioni che riguardano la Regione» (art. 40, 2°c. St. Trentino-Alto Adige/*Südtirol*). Analoga previsione è presente negli altri Statuti speciali (art. 44 St. Friuli Venezia Giulia, art. 47, 2°c. St. Sardegna, art. 21, 3°c. St. Sicilia, art. 44, 3°c. St. Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*). Pare opportuno non solo conservarla nel nostro Statuto, ma anche valorizzarla e specificarla ulteriormente, magari per il tramite di apposite norme di attuazione, com'è avvenuto, con specifico riferimento alla Sicilia, col d.lgs. 35/2004.