

Il “ritorno” del principio di competenza?

di Ilenia Ruggiu

Sommario

1. *“Eppur si separa”*: la rivalutazione del principio di competenza in recenti esperienze comparate tra nuovi elenchi e regionalismo asimmetrico. – 2. *L’evoluzione del principio di competenza nella teoria e nella prassi del federalismo*. – 3. *Le tecniche di scrittura dettagliata delle liste competenziali*: illustration, exception, interpretation nel Regno Unito; blindaje e aseguramiento in Spagna; con “precisione”... svizzera; la riduzione della concorrenza in Germania. – 4. *L’elencazione casistica delle competenze: sfiducia nella leale collaborazione o strategia per l’accesso a maggiori risorse? Il caso delle intese ex art. 116 Cost. in Italia*.

1. *“Eppur si separa”*: la rivalutazione del principio di competenza in recenti esperienze comparate tra nuovi elenchi e regionalismo asimmetrico

“Smaterializzazione delle materie” ⁽¹⁾, “fluidificazione” ⁽²⁾, “sistema policentrico esploso” ⁽³⁾; sono alcune delle efficaci formule con cui si è dato conto di un fenomeno che pareva ormai inarrestabile: la crisi del principio di competenza nei rapporti tra Stato e Regioni ⁽⁴⁾. Schiacciato dalle esigenze della

(1) F. BENELLI, *La “smaterializzazione” delle materie*, Milano, 2006.

(2) S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Padova, 2001.

(3) F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esploso”*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1156 ss.

(4) Sul punto la bibliografia è vastissima. Oltre quella di volta in volta citata, si vedano ex plurimis: O. CHESSA, *La sussidiarietà (verticale) come “precetto di ottimizzazione” e come criterio ordinatore*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 1442 ss.; ID., *Sussidiarietà ed istanze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto (nota a Corte cost. 6/2004)*, in *Le Regioni*, 2004, p. 941 ss.; P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2002, p. 17 ss.; P. CIARLO, *Fun-*

governance in società sempre più complesse, quest'ultimo si è rivelato inadatto a rispondere all'urto degli "interessi", rendendo recessivo un rigido ragionamento per "materie". Nuove strade sono sembrate più proficue ed altri principi, in chiave contrappositiva, hanno acquistato forza: *in primis* quelli di leale collaborazione e di sussidiarietà ⁽⁵⁾. Persino alcune Corti costituzionali, quella italiana in testa, hanno preso atto di tale evoluzione, spianando la strada a nuove logiche decisorie. Si pensi all'aumento delle sentenze manipolative in chiave di leale collaborazione, che riscrivono leggi statali nella misura in cui non prevedono adeguate procedure di coinvolgimento dei livelli di governo ⁽⁶⁾. Si pensi, ancora, all'attenzione data alla dimensione degli interessi ⁽⁷⁾ o ai giudizi di "prevalenza",

zione legislativa ed anarcofederalismo, in questa *Rivista*, 2002, p. 643 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Le competenze legislative concorrenti nel nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1099 ss.; L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2004, p. 691 ss., 692; A. ZORZI GIUSTINIANI, *Competenze legislative e "federalismo fiscale" in sei ordinamenti liberal-democratici*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 31 ss.

(5) Sull'apparizione di tali due principi S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 578 ss.

(6) La tipologia di sentenze additive o sostitutive di leale collaborazione era in uso sin dagli anni '90, come rileva F. BENELLI, *Corte costituzionale e Regioni. Sentenze interpretative nel giudizio principale e regionalismo collaborativo*, Rimini, 1998, pp. 219-340. L'era *post* Titolo V ha visto un incisivo aumento di tali decisioni, che si sono anche complessificate, con dispositivi che riscrivono nel dettaglio interi testi legislativi. Su tale evoluzione R. CHERCHI, I. RUGGIU, *Effettività e seguito del principio di leale collaborazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. PUGIOTTO, R. BIN, G. BRUNELLI, P. VERONESI (a cura di), *Effettività e seguito della giurisprudenza della Corte costituzionale*, 50° della Corte costituzionale, Napoli, 2006, p. 1153 ss.

(7) *Ex plurimis*, Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in www.forumcostituzionale.it; R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, p. 896 ss., p. 895, secondo cui: "esprimersi in termini di interessi diventa inevitabile quando, come in larga parte dei casi, ci si trovi di fronte a situazioni in cui la fattispecie legislativa in giudizio non è monodimensionale, non risponde cioè a un'unica *ratio*, un unico obiettivo, unico interesse. In presenza di leggi il cui oggetto non è riducibile a un'unica dimensione, ma coinvolge una pluralità di interessi, ognuno dei quali riferi-

“interconnessione”, “intreccio” che la Corte costituzionale effettua quando si trova di fronte ad una materia, non dando, dunque, più per scontata la sua ascrivibilità *tout court* agli schemi “esclusiva/concorrente/residuale” dell’art. 117 Cost. ⁽⁸⁾. In Italia il tutto è stato ulteriormente aggravato dall’“erraticità” e dagli “errori materiali” presenti nell’art. 117 ⁽⁹⁾. D’altra parte, com’è noto, la crisi del principio di competenza non è soltanto un fenomeno recente, affondando le sue radici nella dialettica tra federalismo duale e cooperativo, che da tempo travaglia la teoria federalista (*infra* par. 2).

Ebbene, di fronte a tale quadro, che sembrava ormai interiorizzato – con maggiori e minori entusiasmi – dalla dottrina e degli operatori politici sia in Italia che in altri Stati composti, alcune recenti esperienze costituzionali sembrano muoversi in direzione opposta. È, infatti, tornato inaspettatamente alla ribalta un bisogno di certezza, separazione e chiarezza che ha portato Stati come il Regno Unito, la Svizzera, la Germania, la Spagna a rilanciare un’idea duale di competenze introducendo nuove tecniche di scrittura delle stesse.

Nel 1998 il Regno Unito approva tre leggi con cui rivoluziona la propria forma di stato unitaria introducendo la *devolution*. Si tratta dello *Scotland Act 1998*, del *Northern Ireland Act 1998* e del *Wales Government Act 1998*. Le prime due leggi devolvono poteri legislativi alla Scozia e all’Irlanda del Nord, secondo un sistema tipicamente federale: indicano, infatti, la

bile a una materia diversa, l’individuazione della materia a cui riferire la legge diventa ardua e, forse, persino poco utile”.

(8) Come osserva M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, 2006, p. 903 ss., 912: “la Corte costituzionale ha inteso superare il riparto di competenze per materie, ‘forgiando’ tutta una serie di altri criteri alla luce dei quali operare in concreto la allocazione delle competenze tra Stato e Regioni”. Secondo R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, cit., p. 898, la presenza di tali nuovi criteri “significa, nella grande maggioranza dei casi, sdrammatizzare, se non svalutare, il ruolo che, nella strategia di giudizio, è riconosciuto all’attribuzione delle competenze per materia”.

(9) A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologie delle competenze*, in www.issirfa.cnr.it, 2002.

lista delle materie riservate al centro e contengono la clausola residuale a favore delle Regioni. In entrambi i casi, le materie vengono dettagliate in oltre venticinque pagine di minuziosa descrizione.

Nel 1999 la Svizzera dà il via ad una importante revisione della propria Costituzione territoriale. Anche in questo caso la scelta è quella di maggiore precisione nella scrittura delle liste competenziali, specificate in ben settantuno articoli.

Nel 2006 la Germania approva la più consistente revisione costituzionale mai realizzata dal 1949, con l'obiettivo dichiarato di "rendere più chiara la lista delle competenze". A tal fine le liste subiscono una significativa riscrittura nel senso di una maggiore separazione e di un radicale sfoltimento dei casi di concorrenza tra livelli di governo.

Sempre nel 2006, in Spagna prende il via una poderosa riforma degli Statuti delle Comunità autonome, destinata ad incidere profondamente sul "blocco di costituzionalità" e a dar vita ad un "Secondo Stato autonomo" ⁽¹⁰⁾. La riforma avviene sotto l'egida dello Statuto catalano che, imitato dalla maggior parte dei dieci Statuti finora approvati, passa da uno a cinquantasei articoli per indicare le potestà legislative della Comunità autonoma.

Anche in Italia, quando si è iniziato a parlare di "riforma della riforma" del Titolo V, non sono mancate proposte che miravano ad abolire interamente la lista delle competenze concorrenti ed ora che ha preso concretamente il via il processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. si sta assistendo, in alcuni casi, ad un tentativo di maggior specificazione delle materie oggetto delle intese tra Stato e Regioni ordinarie che aspirano ad un'autonomia differenziata (*infra* par. 4) ⁽¹¹⁾. L'intreccio tra principio di competenza e differenziazione, asimmetria o spe-

(10) Essendo la Costituzione territoriale spagnola "indefinita" per scelta del costituente del 1978, essa si ricava dal cosiddetto "blocco di costituzionalità", ossia l'insieme del Titolo VIII della Costituzione, degli Statuti delle Comunità autonome e delle leggi organiche che disciplinano il funzionamento del sistema autonomo.

(11) Spostandoci dal versante interno a quello comunitario, anche la Convenzione di Laeken era espressione di una necessità di certezza e separazione delle competenze.

cializzazione – secondo le diverse terminologie usate dalla dottrina per indicare l'assetto dell'art. 116, comma 3 – produce e tende ad un risultato comune: la separazione dei reciproci ambiti di intervento tra Stato e Regioni.

Nessuno si aspettava tale inversione di rotta, proprio quando i tempi sembravano maturi per un definitivo abbandono di liste ed elenchi, tanto che si abbozzavano proposte quali la sostituzione delle materie con obiettivi strategici, affidandone poi la realizzazione ad idonee istituzioni collaborative⁽¹²⁾. Quali sono le ragioni dell'imprevisto mutamento? Esso sottende una speculare e opposta crisi del principio di leale collaborazione? Quali sarebbero i vantaggi e gli svantaggi nel caso in cui tale tendenza si consolidasse?

La prima reazione potrebbe essere quella di liquidare come ingenui i tentativi citati ed imputarli alla imperizia se non, addirittura, all'ignoranza di un legislatore cieco di fronte all'effettività e alle esigenze della contemporaneità. In tal senso, i casi che esamineremo potrebbero essere considerati come semplici colpi di coda di un passato ormai morto, cui guardare scetticamente. Tuttavia, il fatto che lo scenario descritto non si riduca ad un fenomeno isolato, ma assuma le dimensioni di una "sindrome" comparata, induce ad approfondire la questione.

Anticipiamo che, a nostro avviso, il tentativo di ritornare *tout court* al principio di separazione delle competenze è illusorio⁽¹³⁾. Che nel futuro degli ordinamenti composti vi sia, ineluttabilmente, la collaborazione trova conferma nel fatto che, come vedremo, persino gli ordinamenti che hanno rilanciato la rigida separazione non hanno potuto fare a meno di investire anche su logiche cooperative. Nel contempo, però, il ritorno del

(12) Su tale proposta R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in questa Rivista.

(13) Sul punto A. ANZON, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in questa Rivista, osserva: "quello della identificazione il più possibile nitida dei confini dei settori di intervento dei legislatori è un problema che affligge... tutti gli Stati composti, e che non ha trovato una soluzione soddisfacente nella riformulazione dei testi costituzionali neppure con lo smembramento più minuzioso delle materie e la ricerca più accanita della precisione e univocità degli enunciati".

principio di competenza è la spia di un'insofferenza crescente verso una collaborazione abbandonata a se stessa e chiama gli ordinamenti a precise responsabilità ai fini della predisposizione di adeguate istituzioni e procedure cooperative. Non solo. Il ritorno del principio di competenza appare strumentalmente connesso ad una battaglia per le risorse. Come cercheremo di dimostrare, lungi da essere considerati retaggi anacronistici che perseguono un'improbabile separazione di ciò che non è separabile, le nuove tecniche di scrittura delle competenze celano in diversi casi (evidentissimo è quello spagnolo, ma anche quello italiano in relazione all'art. 116, comma 3, Cost.) la volontà di ottenere il massimo possibile di finanziamenti. Infatti, laddove le liste sono più dettagliate e fitte, le Regioni acquistano maggior legittimazione per chiedere risorse finanziarie al centro, sia nelle forme di trasferimenti sia rivendicando più autonomia tributaria. Le conseguenze di tale strategia sono ambivalenti. Da un lato, il principio di competenza potrebbe dispiegare alcune virtualità e, in certi casi, potrebbe rendere più razionale la ripartizione delle risorse e l'attivazione conseguente di meccanismi di responsabilità politica di fronte ad un loro cattivo utilizzo, oltre a contribuire a risolvere il sempiterno problema del contenzioso costituzionale⁽¹⁴⁾. Dall'altro lato, l'intreccio tra competenze e risorse potrebbe accentuare i divari tra territori, soprattutto se si innesta in un contesto come quello italiano caratterizzato da un *cleavage* economico Nord-Sud. Ma prima di addentrarci nell'analisi di tali ambivalenze è opportuno compiere un passo indietro che consenta di contestualizzare il fenomeno – prospettato come “ritorno” della competenza – all'interno della teoria federale.

14 Proprio a tal fine R. BIN, “Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in questa Rivista, si esprime in senso possibilista verso un rilancio della competenza in questi termini: leggi statali o, meglio ancora, accordi tra lo Stato e la singola Regione dovrebbero “predeterminare” il contenuto delle “materie” dell'art. 117 che “sono ancora lontane da una sufficiente definizione”.

2. *L'evoluzione del principio di competenza nella teoria e nella prassi del federalismo*

Volendo ripercorrere brevemente l'evoluzione del principio di competenza dai primi Stati federali storici ad oggi, è possibile ravvisare tre fasi principali.

La prima – definibile come del "trionfo" del principio di competenza – corrisponde alla teoria classica del federalismo, in base alla quale l'essenza del federalismo consiste proprio nella separazione delle funzioni. Un breve *excursus* nel diritto comparato, tra i principali autori che l'hanno sostenuta, dà conto di come il principio di competenza potesse considerarsi il pilastro centrale, la *conditio sine qua non* del federalismo, prima ancora degli altri requisiti che via via si aggiunsero: la Camera delle Regioni, la presenza di una Corte costituzionale arbitro dei conflitti tra livelli di governo, il potere degli Stati membri di dotarsi di una propria Costituzione, l'autonomia fiscale e via enumerando. Così Dicey nel 1915 definisce il sistema di governo federale come quello "sotto il quale gli ordinari poteri sovrani sono divisi tra il Governo centrale e gli stati membri" ⁽¹⁵⁾. Corwin nel 1957 rileva il carattere contrappositivo e concorrenziale tra livelli di governo titolari di autonome porzioni di sovranità, escludendo la cooperazione ed auspicando la più rigida separazione ⁽¹⁶⁾. Wheare nel 1963 osserva che per qualificare uno Stato come federale è necessaria la presenza di competenze esclusive: le competenze concorrenti possono essere tollerate, ma dovrebbero divenire progressivamente recessive ⁽¹⁷⁾. Riker, nel 1975, definisce il federalismo come quella forma di governo in cui ciascun livello di governo è dotato di competenze sulle quali decidere in forma finale e definitiva ⁽¹⁸⁾. Dahl, ancora nel 1983, afferma che c'è

(15) A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the law of the constitution* (1915), London, 1959, 10 ed., p. 143.

(16) E.S. CORWIN, *A "constitution of powers" and modern federalism*, in R.G. McCLOSKEY (a cura di), *Essays in constitutional law*, New York, 1957, p. 188 ss.

(17) K.C. WHEARE, *Federal Government*, New York, 1963, p. 147.

(18) W. RIKER, *Federalism*, in F. GREENSTEIN, N. POLSBY (ed.), *Handbook of politi-*

federalismo soltanto quando le competenze delle unità costitutive “sono costituzionalmente fuori dalla portata del governo nazionale” (19). Si son citati soltanto alcuni autori. L’elenco, com’è noto, è vastissimo.

Rispetto alla teoria classica sopra riferita, tradizionalmente nota come “dualista”, a partire dal 1960 si entra in una seconda fase: quella della “crisi” del principio di competenza. Tra i primi a mettere in discussione il legame ontologico tra federalismo e competenza è Elazar. Questi afferma che, a ben vedere, il federalismo non ha mai applicato la separazione nella sua purezza. Sono le stesse Costituzioni che non lo vogliono, come dimostra la presenza di meccanismi di mobilità previsti in diversi disegni costituzionali (20). Secondo Elazar il federalismo vede, sin dal principio, una coesistenza di “*self-rules*” e “*shared-rules*” (21). A sfatare il mito storico di una separazione primigenia contribuisce anche la dottrina canadese osservando che nel federalismo canadese, già nel 1872 partì il primo programma congiunto (*shared-cost program*) Stato-Province sull’immigrazione (22). Tale lettura, che riconduce agli stessi disegni costituzionali una visione maggiormente integrata e connessa, dilaga negli anni ‘70 ed è ben visualizzata dalla nota metafora coniata da McLean: la *marble cake*, torta marmorizzata, si sostituisce alla *layer cake*, torta a strati (23). L’autore riporta l’intreccio competenziale alle esigenze delle società complesse

cal science, Reading, 1975, p. 93 ss.

(19) R. DAHL, *Federalism and the democratic process*, in J. PENNOCK, J. CHAPMAN (ed.), *Nomos XXV, Liberal democracy*, New York, 1983, p. 95 ss.

(20) Si pensi alla clausola di supremazia americana, alla clausola di necessità tedesca, al vecchio interesse nazionale e alle attuali esigenze di carattere unitario in Italia.

(21) D.J. ELAZAR, *The American partnership: intergovernmental cooperation in the Nineteenth-century United States*, Chicago, 1962; D.J. ELAZAR, *Federal State collaboration in the Nineteenth century U.S.*, in *Political science quarterly*, n. 79, 1964, p. 249 ss.

(22) G. STEVENSON, *Unfulfilled Union. Canadian federalism and National Unity*, Toronto, 1989, p. 227 ss.; R. WATTS, *Intergovernmental Councils in Federations*, in www.iigr.ca, 2003.

(23) J.E. MCLEAN, *Politics is what you make it*, in *Public affairs pamphlet*, New York, 1972.

in cui risulta sempre più difficile scindere e separare le sfere di intervento dei diversi livelli di governo. Partendo da un altro punto di vista, Kincaid, nel 1990, arriverà alla medesima conclusione. L'inevitabile connessione delle competenze è dovuta, secondo tale autore, agli attacchi centralisti che, o "con la forza" o utilizzando mezzi più suadenti quali lo *spending power* statale, erodono progressivamente le competenze territoriali ⁽²⁴⁾.

Tale crisi tocca il suo apice con il concetto di *governance multi-level*, coniato da Marks, nel 1993. Partendo da un'analisi sui fondi strutturali europei, Marks si imbatte in un fenomeno in realtà ben più dilagante che vede in moltissimi settori un'alterazione dei classici circuiti competenziali ⁽²⁵⁾. Da tale lettura si gemmerà tutta la teoria del costituzionalismo multi-livello e della sovranità policentrica o reticolare al cui interno il principio di competenza si sfalda sempre più ⁽²⁶⁾. Il fenomeno è ormai così diffuso che non lo si può considerare patologico. La teoria del federalismo muta la sua lettura e passa dalla tradizionale contrapposizione tra un'ipotetica epoca di federalismo duale e una di federalismo cooperativo, ad affermare – con Zimmerman – che il federalismo è naturalmente cooperativo: *federalism cooperative in nature* ⁽²⁷⁾.

Le cause della crisi, ormai conclamata, cambiano a seconda degli autori. In Europa molti ravvisano il primo responsabile nell'Unione, una realtà sovranazionale che tende ad erodere indistintamente le competenze regionali e statali, anche se, a ben vedere, il fenomeno non è circoscritto alla sola area europea.

(24) J. KINCAID, *From cooperative to coercitive federalism*, in *The annals of the academy of political and social science*, 1990, n. 509, p. 139 ss.

(25) G. MARKS, *Structural policy and multilevel governance in the EC*, in A. CAFRUNY, S.G. ROSENTHAL (ed.), *The State of the European Community*, Harlow, 1993, p. 390 ss.

(26) Sul punto, *ex plurimis*, I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European constitution-making revisited*, in *Common market law review*, 1999, p. 703 ss.; P. PINNA, *La Costituzione e la giustizia costituzionale*, Torino, 1999.

(27) J.F. ZIMMERMAN, *National-State relations: cooperative federalism in the Twentieth century*, in *Publius*, 2001, n. 31, p. 15 ss.

Altre letture annoverano il centralismo statale come il principale responsabile, in quanto pronto a riconquistare competenze regionali, talvolta – a dire il vero – anche per l’incapacità regionale a legiferare e a gestire politiche di ampio respiro. Per altri ancora, il versante patologico del centralismo non può comunque offuscare un ineluttabile dato di fatto: la complessità delle società moderne impedisce la gestione separata, spingendolo ad un radicale ripensamento, in senso collaborativo, del modo di realizzare politiche efficaci. Le cause, dunque, sono diverse, ma la diagnosi non cambia: il principio di competenza appare radicalmente recessivo.

A tale tendenza, che sembrava oramai irreversibile, attualmente si contrappone una terza fase di “ritorno” del principio di competenza. Va precisato che il termine “ritorno” non si contrappone ad una presunta previa “scomparsa” dell’idea di competenza – tesi che sarebbe evidentemente insostenibile visto che con la competenza continuano a ragionare sia le Corti costituzionali che gli altri operatori giuridici⁽²⁸⁾ – ma piuttosto al suo “indebolimento” a vantaggio di altre logiche.

Com’è noto, una delle principali critiche avanzate alla capacità di tenuta del principio di competenza è il fatto che “la materia” sia in sé un concetto tendenzioso, sfuggente in quanto capace di frammentarsi e prendere forma in una miriade di attività, compiti, funzioni, spesso a loro volta intersecanti più materie²⁹. L’ascrizione di una attività dentro una materia piuttosto

(28) Ciò è ben evidente con riferimento alla giurisprudenza costituzionale *post* Titolo V. La Corte non ha certo rigettato interamente la logica competenziale, sforzandosi, laddove possibile, di porre ordine nelle confuse liste dell’art. 117, come rileva G. PAGANETTO, *Riforma del Titolo V della Costituzione e ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione: prime interpretazioni della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 1189 ss. I casi in cui la Corte ha ricorso a tecniche diverse sono, ad ogni modo, drasticamente aumentati dopo la riforma, testimoniando che il principio di competenza si rivelava in certi casi troppo stretto per risolvere qualsiasi conflitto.

(29) R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, cit., p. 889 ss. osserva che “le materie dovrebbero avere una loro oggettività” e che quando questa oggettività manca la Corte va alla ricerca del titolo competenziale dentro il quale ascrivere il comportamento o l’attività svolta. L’autore rileva, tuttavia, come, anche aldilà

che un'altra ha un'inevitabile e fisiologico grado di arbitrarietà, è una scelta politica che, se non compiuta dal legislatore, risulterà inevitabilmente incombere sulle Corti costituzionali ⁽³⁰⁾. Ebbene, allo scetticismo ormai diffuso circa la possibilità di porre riparo a tale situazione, sembrano aver risposto le sopra citate esperienze comparate che hanno compiuto uno sforzo verso la "rimaterializzazione" delle materie tramite una loro oggettivizzazione e concretizzazione previa da parte del legislatore. I principali eventi che contraddistinguono tale nuova fase sono forse ancora pochi e troppo recenti per parlare di una vera e propria inversione di tendenza – e soprattutto è ancora presto per misurarne il rendimento –, tuttavia essi danno di che riflettere. Che fenomeni così affini nascano per trapianto o per auto-genesi poco importa, quel che è certo è che tutti sembrano rispondere ad una esigenza comune, quella di una maggiore separazione tra livelli di governo. Nel successivo paragrafo esamineremo più nel dettaglio alcune tecniche utilizzate per favorire tale risultato e di seguito ci interrogheremo se dietro tali tecniche vi sia soltanto il nobile scopo di evitare conflitti competenziali attraverso un sano, ma forse ingenuo, esercizio di chiarezza e non anche una volontà di entrare più incisivamente nel complesso gioco della ripartizione delle risorse.

3. *Le tecniche di scrittura dettagliata delle liste competenziali: illustration, exception, interpretation nel Regno Unito; blindaje e aseguramiento in Spagna; con "precisione"... svizzera; la riduzione della concorrenza in Germania*

Di tutte le innovative esperienze sopra richiamate, il Regno

dell'oscurità dell'art. 117 che pure aggrava il problema, questa oggettività non sia mai predeterminabile interamente.

(30) Quest'ultima tende generalmente a sfuggire dal peso politico della decisione sulla competenza magari ricorrendo – come accaduto in Italia – ad una ricostruzione della materia che si fonda sulla "legislazione storica" in cui questa ha trovato concretizzazione, ma quando ciò non è possibile ecco che la Corte elabora tecniche decisorie innovative che sfarinano ulteriormente l'idea di materia.

Unito è l'ordinamento dove l'"ossessione" per il dettaglio competenziale viene portata alle sue estreme conseguenze. Lo *Scotland Act 1998* e il *Northern Ireland Act 1998* usano in particolare tre tecniche di scrittura particolarmente laboriose allo scopo di non lasciare alcun dubbio sul "chi fa che cosa". Le osservazioni che seguono si riferiscono al caso scozzese, ma sono del tutto analoghe a quelle che potremmo svolgere per l'Irlanda del Nord, con differenze soltanto nel contenuto delle materie devolute, che è qualitativamente maggiore per la Scozia.

L'elenco delle materie riservate al centro (*Reserved matters*) è diviso in due parti: *I General reservations* e *II Specific Reservations* che si compongono, rispettivamente, di 5 punti, tra cui, ad esempio, la successione alla corona ⁽³¹⁾, e di 11 capi contenenti altrettanti macro-settori materiali tra cui compaiono, ad esempio, l'energia, gli affari interni, il lavoro, i trasporti ⁽³²⁾. Fin qui niente di diverso rispetto alle elencazioni classiche che troviamo nella maggior parte delle Costituzioni territoriali. Senonché ben presto si abbandona la linearità di uno stile breve, conciso, di tipo costituzionale, e ciascuno degli 11 capi viene pazientemente sminuzzato in *sub*-materie. Tale dettaglio avviene ricorrendo a tre tecniche principali.

La prima è quella della *Illustration*. Si tratta della descrizione accurata del *contenuto della materia*, che fornisce una definizione e una delimitazione del suo oggetto. Spesso tale delimitazione viene fatta rinviando ad altre leggi vigenti nella materia. Ad esempio, dentro il capo B, affari interni, nella

(31) I punti oggetto di riserva generale sono: (a) the Crown, including succession to the Crown and a regency, (b) the Union of the Kingdoms of Scotland and England, (c) the Parliament of the United Kingdom, (d) the continued existence of the High Court of Justiciary as a criminal court of first instance and of appeal, (e) the continued existence of the Court of Session as a civil court of first instance and of appeal.

(32) I capi oggetto di riserva specifica sono: (a) Financial and economic matters; (b) Home affairs; (c) Trade and industry; (d) Energy; (e) Transport; (f) Social Security; (g) Regulation of the professions; (h) Employment; (k) Media and culture; (l) Miscellaneous.

materia spettacolo (par. B5), *Westminster* può legiferare soltanto su oggetti trattati nel *Video Recording Act 1984* e negli artt. 1-3 e 5-16 del *Cinemas Act 1984*. Dentro il capo E, trasporti, nella materia "trasporto su strada" (par. E1), a *Westminster* spettano gli oggetti trattati nel *Motor vehicles Act 1952*, agli artt. 17 (traffico in strade speciali), 25 (attraversamenti pedonali) e nelle parti V (semafori e cartellonistica) e VI (limiti di velocità) del *Road traffic regulation Act 1984*. In questo modo si ricavano illustrazioni precise del contenuto che una materia può assumere e delle concrete attività e funzioni che la stessa ricomprende.

La seconda tecnica ispirata alla chiarezza competenziale è la clausola *Exception*. Con questa si precisa che siamo in presenza di un'eccezione nella riserva a *Westminster* e che, dunque, quel frammento di materia indicata come "eccezione" spetterà alla disciplina legislativa regionale. Per esempio nel capo D, rubricato "Energia", il par. D1 riserva a *Westminster* gli oggetti trattati nella Parte II dell'*Electricity Act 1989*, ma la successiva clausola *Exception* precisa che l'oggetto della Parte I dell'*Environmental Protection Act 1990* è regolabile dalla Scozia. Anche in questo caso, il rinvio ad altri testi legislativi è frequente e consente di delimitare abbastanza chiaramente compiti concreti in cui la materia trova espressione. Sommando tutte le "exception" emerge anche una seconda lista ben dettagliata di materie regionali da sommare a tutte le attività non espressamente menzionate come "riservate" al centro.

Infine è frequente, scorrendo sia lo *Scotland Act* che il *Northern Ireland Act*, imbattersi nella tecnica di *Interpretation*. Si tratta di una forma di interpretazione autentica "simultanea", che serve a specificare il significato di un determinato termine. Ad esempio lo *Scotland Act* attribuisce la competenza a *Westminster* per quanto concerne "la regolazione di pratiche contro la concorrenza, di abuso dominante e di monopoli" (par. C3). Segue la clausola *exception* che conferisce alla Scozia la "regolazione di particolari pratiche di tal tipo quando interessano professioni legali". Quindi la clausola *interpretation* specifica che "per professioni legali si intendono

quelle contenute nella lista del *Law reform (Miscellaneous provisions) (Scotland) Act* del 1990". La clausola "interpretation" appare anche nel "trasporto di materiale radioattivo" (par. E5), esplicitando che per "materiale radioattivo" si intende quello indicato nell'art. 1 del *Radioactive Material (Road transport) Act 1991*.

Spostandoci dal Regno Unito alla Spagna, la tecnica di elencazione, adottata negli Statuti delle Comunità autonome riformati a partire dal 2006, prende nome di "blindatura per descrizione" (*blindaje por descripciòn*) delle competenze e ha il dichiarato scopo di metterle in sicurezza rispetto ad attacchi centralisti (*aseguramiento*)⁽³³⁾. Ciascuno Statuto regionale, che deve essere approvato dal Parlamento nazionale con legge organica, ha il potere di attingere dalla lista di competenze esclusive che la Costituzione spagnola riconosce alle 17 Comunità autonome all'art. 148. Lo Statuto concorre a delineare, in tal modo, il "blocco di costituzionalità", ovvero l'insieme di leggi organiche necessarie per completare la Costituzione territoriale spagnola che, com'è noto, nasce, nel 1978, "indefinita". Se, fino ad oggi, tale prerogativa era stata esercitata inserendo un solo articolo che riprendeva, in genere puntualmente, il fonema costituzionale dell'art. 148, a partire dal 2006 l'elencazione cambia radicalmente. Gli Statuti spagnoli non scelgono esattamente il modello britannico costruito prevalentemente su rimandi ad altre leggi, ma dettagliano direttamente nel testo le diverse dimensioni della materia, con un risultato molto simile.

Anche in questo caso prenderemo ad esempio l'esperienza più paradigmatica, quella catalana, che è servita da matrice a molti altri Statuti. Il Titolo IV (art. 110-173) dello Statuto catalano, dedicato alle competenze, si compone di due Capi: il primo rubricato "tipologie competenziali", il secondo "materie delle competenze". Già in tale ultima dizione, sia pure con una

(33) Per un'analisi dettagliata delle singole competenze inserite nei nuovi Statuti, F. BALAGUER CALLEJÓN (a cura di), *Reformas estatutarias y distribuciòn de competencias*, Instituto andaluz de administraciòn pública, Sevilla, 2007.

formula atecnica ("materie delle competenze"), emerge la consapevolezza di come non ci sia coincidenza tra "competenza" e "materia": ciascun titolo competenziale – sembra evocare la formula – può, infatti, scomporsi in una miriade di ulteriori materie, che lo Statuto si impegna a pre-identificare.

Nel Capo I viene, dunque, fornita una definizione del significato di competenze "esclusive", "compartite" ed "esecutive", con l'indicazione della misura dell'intervento riservato, in ciascuna tipologia, allo Stato e alla Comunità autonoma. Si tratta, di una definizione che manca nella Costituzione. Sempre in un'ottica di razionalizzazione del disegno costituzionale, il Capo II procede all'elencazione casistica interna a ciascuna macro area competenziale. Basterebbe soltanto leggere l'indice per avere una lista dettagliata. Ben 56 articoli indicano le materie, ma a ciascun articolo corrisponde, altresì, un ulteriore sotto-catalogo, che dettaglia i ruoli della Comunità autonoma, sia come potestà esclusiva che come potestà concorrente o meramente esecutiva ⁽³⁴⁾.

(34) Vengono, ad esempio, disciplinate: l'acqua e le opere idrauliche (art. 117); le associazioni e fondazioni (art. 118); la caccia e la pesca, le attività marittime (art. 119); le banche e il risparmio (art. 119); il commercio e i mercati (art. 120) e via enumerando sino all'art. 173. Quindi a ciascun articolo corrisponde, altresì, un ulteriore sotto-catalogo, che dettaglia i ruoli della Comunità autonoma, sia come potestà esclusiva, che come potestà concorrente o meramente esecutiva. Così, ad esempio, all'art. 116 dentro la materia "agricoltura, allevamento e foreste" la Catalogna riserva a sé, in via esclusiva: *a)* la disciplina e lo sviluppo dell'agricoltura, dell'allevamento e del settore agroalimentare; *b)* la disciplina e l'esecuzione sulla qualità, tracciabilità e condizioni dei prodotti agricoli e di allevamento nonché la lotta alle frodi nell'ambito della produzione e del commercio agroalimentare; *c)* la disciplina della partecipazione delle organizzazioni agrarie e di allevamento e delle camere agrarie in organismi pubblici; *d)* la salute di piante e animali, quando non abbia effetti sulla salute umana, e la protezione degli animali; *e)* i semi ed innesti, specialmente con riferimento a tutto ciò che riguarda gli OGM; *f)* la disciplina dei processi di produzione, sfruttamento, strutture agrarie e il loro regime giuridico. L'elenco non può essere in questa sede interamente riportato, ma prosegue indicando, peraltro, anche le materie dentro le quali la competenza non è esclusiva, ma "compartita" con lo Stato: la pianificazione dell'agricoltura, dell'allevamento e del settore agroalimentare; il regime amministrativo e di uso dei monti, delle risorse, dei servizi forestali e delle vie di pesca della Catalogna. Testo integrale dello Statuto catalano in

Parte della dottrina spagnola ha criticamente rilevato che, in realtà, le liste competenziali presenti nei nuovi Statuti non raggiungano poi tanto alle competenze già esercitate dalle Comunità autonome ⁽³⁵⁾. Infatti, generalmente, nella tecnica della blindatura, la descrizione ha lo scopo di recepire porzioni di materia che già il Tribunale costituzionale aveva riconosciuto di spettanza regionale. In questo senso, dunque, gli Statuti rappresenterebbero una sorta di “testo unico” delle sentenze del Tribunale costituzionale che consente una visione simultanea, *ex post*, della copiosa giurisprudenza accumulatasi a partire dal 1978; una sorta di messa in ordine delle interpretazioni che il Tribunale ha fornito delle liste competenziali. Tuttavia, anche ammesso che così fosse, le liste producono comunque un impatto visivo non indifferente, soddisfano le esigenze di chiarezza e sono state da subito usate nella comunicazione politica come strategia per chiedere maggiori trasferimenti. A fare da *pendant* agli articoli sulle competenze è, infatti, la parte finanziaria dei diversi Statuti, in cui tutte le Comunità autonome hanno alzato la percentuale delle partecipazioni al gettito dei tributi statali e hanno chiesto il trasferimento di risorse, anche sotto forma di investimenti statali nel territorio regionale.

Se nei sistemi britannico e spagnolo i lunghi e dettagliati elenchi sono comunque contenuti in fonti paracostituzionali (leggi e statuti), con la riforma della Costituzione federale svizzera realizzata nel 1999 essi fanno il loro ingresso nelle costituzioni. Il Capo II del Titolo III della Costituzione, rubricato competenze, si articola in 10 Sezioni corrispondenti a macrosettori (in realtà la loro consistenza è quella delle materie del nostro art. 117) che poi vengono specificati in ulteriori materie e *sub-materie* all'interno di 71 articoli (artt. 54-125) ⁽³⁶⁾. In genere gli articoli esplicitano la competenza della Confederazione, ma non mancano i riferimenti ai Cantoni e, in certi casi, an-

http://www.gencat.cat/generalitat/cas/estatut/titol_4.htm#a110

(35) F. BALAGUER CALLEJÓN (a cura di), *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Madrid, 2007, p. 71.

(36) Per una visione integrale del testo della Costituzione Svizzera <http://www.admin.ch/ch/i/rs/101/index.html#id-3-2>

che a precise attività da svolgere "in accordo" tra centro e territori (art. 63a). Un esempio per tutti può essere interessante a rivelare con quale "precisione svizzera", per l'appunto, le materie vengono scritte. L'art. 112, rubricato "Assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità", così stabilisce: "La Confederazione emana prescrizioni sull'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità. In tale ambito si attiene ai principi seguenti: *a*) l'assicurazione è obbligatoria; *b*) le rendite devono coprire adeguatamente il fabbisogno vitale; *c*) la rendita massima non può superare il doppio di quella minima; *d*) le rendite vanno adattate almeno all'evoluzione dei prezzi. L'assicurazione è finanziata: *a*) con i contributi degli assicurati; la metà dei contributi dei dipendenti è a carico del datore di lavoro; *b*.2) con prestazioni finanziarie della Confederazione. Le prestazioni della Confederazione assommano a non oltre la metà delle spese. Le prestazioni della Confederazione sono coperte, anzitutto, con il prodotto netto dell'imposta sul tabacco, dell'imposta sulle bevande distillate e della tassa sui casinò". Anche in questo caso lo stile è molto lontano dalla sobrietà tipica dei testi costituzionali.

A completare la tendenza descritta concorre la riforma del federalismo tedesco realizzata nel 2006⁽³⁷⁾ che, sia pure rispettando uno stile costituzionale sobrio nell'elencazione delle materie, ha adottato una serie di misure volte a favorirne la separazione.

In primo luogo è stata eliminata dalla Costituzione la tipologia delle competenze quadro⁽³⁸⁾ mediante l'integrale abrogazione dell'art. 75 GG. Le materie ivi previste sono state

(37) La *Föderalismusreform* della *Grundgesetz* 1949, fu votata il 30 giugno 2006 dal Bundestag con 428 voti a favore su 614 e il successivo 7 luglio dal Bundesrat con 62 voti a favore su 69, entrando definitivamente in vigore il 1 settembre 2006. Su tale riforma si veda D. SCHEFOLD, *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco*, 2006, in http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Riforma-co/D_Schefold-giug_lug06.pdf. Per un raffronto tra sistema spagnolo e tedesco E. ALBERTI ROVIRA, *Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español*, in *Revista de derecho constitucional*, 2006, p. 9 ss.

(38) Tale tipologia può essere assimilabile, *mutatis mutandis*, alla legislazione "di base" spagnola, ma anche alla concorrente italiana.

ripartite tra *Bund* e *Länder*. In secondo luogo è stata ridotta la lista delle competenze concorrenti. È stata, inoltre, limitata a poche materie la clausola di necessità (*Erforderlichkeitsklausel*) che consente al *Bund* di intervenire in competenze concorrenti in presenza di una necessità unitaria. In generale nel nuovo disegno i *Länder* acquisiscono maggiori competenze esclusive, anche perché nell'elenco delle materie statali si utilizza talvolta una clausola di "eccezione" simile a quella dello *Scotland Act*. Se a tali misure aggiungiamo la riduzione dal 60% al 30% dei poteri di veto del *Bundesrat* sulle leggi bicamerali risulta evidente il desiderio di porre un freno al federalismo cooperativo (39). Il dato è tanto più significativo in quanto avviene proprio nella patria della *Bundestreu*.

4. *L'elencazione casistica delle competenze tra sfiducia nella leale collaborazione e strategia per l'accesso a maggiori risorse. Il caso delle intese ex art. 116 Cost. in Italia*

Come accennato al principio, sono essenzialmente due le ragioni sottese al "ritorno" della competenza: un bisogno di certezza, alimentato da un'indubbia stanchezza nei riguardi di una *governance* cooperativa spesso nebulosa, troppo esposta ai poteri di veto (40), e una volontà di ottenere una più netta ripartizione delle risorse.

Di tutti quelli esaminati, il caso tedesco è quello che manifesta con maggior chiarezza il rapporto inversamente proporzionale tra cooperazione e competenza. In tale ordinamento le istituzioni della leale collaborazione non potevano certo dirsi carenti. Il *Bundesrat* è additato da tutto il mondo come uno

(39) R. BIFULCO, *La riforma costituzionale tedesca del 2006*, 2007, in http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Riforma-co/Bifulco-Audizione-26_02_07.pdf individua come obiettivo principale della riforma tedesca quello della "semplificazione di un sistema di relazioni intergovernative divenuto troppo complesso".

(40) Per un'analisi sulle dinamiche dei veti territoriali, con particolare riferimento al caso svizzero, S. PARISI, *Il federalismo elvetico e la teoria dei "veto players"*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli, 2007, Tomo II, p. 935 ss.

degli organi di rappresentanza territoriale meglio riusciti. Tuttavia, negli ultimi anni si assisteva ad una certa insofferenza nei riguardi delle lentezze cui costringeva un eccesso di collaborazione e la riforma è stata realizzata proprio in risposta a tale paralisi decisionale.

Se in Germania il rapporto causa (troppa collaborazione) ed effetto (separazione delle competenze) è chiaro, in altri ordinamenti le dinamiche sono diverse. A volte la richiesta di liste più dettagliate è derivata da una sostanziale assenza di istituzioni cooperative. La Spagna, ad esempio, da anni insegue l'idea di una Conferenza dei Presidenti delle Regioni, che non riesce a concretarsi, e probabilmente con un assetto cooperativo permanente e ben rodato il fenomeno della "blindatura" non si sarebbe prodotto. Quanto detto è importante per rispondere alle questioni poste al principio di questo lavoro. Quale sorte spetta al principio di collaborazione negli ordinamenti che optano per una separazione competenziale? Questo è destinato a scomparire? Con l'eccezione tedesca dove, effettivamente, sembra che l'espansione della competenza comporterà una riduzione della collaborazione ⁽⁴¹⁾, in realtà, in tutti gli altri casi i due principi coesistono. Esempio emblematico è quello del Regno Unito dove, appena un anno dopo l'entrata in vigore della *devolution*, venivano istituite, via *soft law*, elaborate forme di cooperazione sia per organi (*Joint ministerial Committee*) che per atti (oltre venti *Concordats* che espressamente "derogano" lo *Scotland Act* a favore di una gestione concertata di materie). Anche in Svizzera la separazione delle liste non ha impedito che, contestualmente, proprio la riforma costituzionale prevedesse la costituzionalizzazione di forme di coordinamento intergovernativo. La Spagna, in mancanza d'altro, ha puntato sulla collaborazione bilaterale tramite Commissioni miste Stato-singola Regione, ma resta sempre in agenda sia la riforma

(41) Anche su questo caso, invero, ci sarebbe da discutere: la riforma del federalismo tedesco, infatti, non inficia né mette in discussione interamente tutta l'esperienza collaborativa del passato, A. ANZON, *La "modernizzazione" del federalismo in Germania: spunti di riflessione per l'attuazione e l'aggiornamento del regime delle competenze legislative nell'ordinamento italiano*, in www.federalismi.it, 2006.

del Senato che l'istituzione di una Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Il dato attuale conferma, dunque, che il "ritorno" della competenza non implica il rigetto della collaborazione, ma che spesso si sviluppa proprio per l'assenza di adeguate strutture cooperative.

La coesistenza di liste dettagliate e cooperazione in diversi ordinamenti aumenta la convinzione che le esigenze di dettaglio delle competenze non abbiano soltanto come scopo quello di rendere incomunicanti i livelli di governo, ma celino anche altre finalità, più o meno consapevoli ed esteriorizzate nella comunicazione politica.

Come già evidenziato, una di queste finalità è l'uso del principio di competenza come veicolo per ottenere maggiori trasferimenti finanziari dal centro o per potenziare le pretese di federalismo fiscale. Non è, infatti, infrequente che alla scrittura di liste dettagliate – soprattutto quando queste indicano materie regionali, si accompagni la richiesta di contestuale attribuzione di risorse per la loro realizzazione. L'elencazione casistica incentiva in qualche modo tale processo, molto di più di quanto possa farlo una formula generica. Se, ad esempio, si attribuisce alle Regioni la "valorizzazione dei beni culturali", il contenuto della materia è talmente vasto che le Regioni dovranno faticare non poco, soprattutto se in presenza di finanza derivata, per realizzare tutte le attività rientranti nell'ampia formula "valorizzazione". Il risultato sarà che parte delle politiche resteranno scoperte. Viceversa, se la lista si dettaglia, arrivando a comprendere attività concrete come, ad esempio, "la gestione dei musei", "la protezione dei monumenti naturali e culturali", "l'organizzazione di eventi culturali", la Regione acquista maggiori possibilità: può meglio quantificare l'ammontare dei soldi di cui avrà bisogno per esercitare effettivamente ogni attività all'interno della materia e può esibire più titoli competenziali per contrattare con il centro. Forse si tratta semplicemente di un effetto visivo, ma all'atto di trasferire risorse dallo Stato alla Regione, avere venti materie o *sub*-materie da gestire, piuttosto che una, può avere il suo peso.

Quanto detto trova conferma nella più recente esperienza ita-

liana in riferimento alla messa in marcia del federalismo differenziato di cui all'art. 116 Cost., che ha visto penetrare, anche nel nostro ordinamento, l'idea di un maggiore dettaglio delle liste competenziali. Tra le proposte finora avanzate, quella della Regione Lombardia è stata la prima a trovare riscontro in un'intesa stipulata con lo Stato il 30 ottobre 2007. Questa mira a dar corso al trasferimento di 12 materie: le tre attualmente riservate in via esclusiva allo Stato di cui all'art. 117, comma 2, lett. l) n) ed s) e altre nove, estratte dalla lista delle competenze concorrenti. L'intesa rinvia, per il contenuto esatto delle materie, alla Delibera del Consiglio regionale lombardo del 3 aprile 2007, n. VIII/367. In tale documento le dodici materie su cui si chiede il trasferimento assumono un contenuto casistico: di ogni "materia" si dettagliano, infatti, gli "ambiti" nei quali si chiede il trasferimento⁽⁴²⁾. Così per esempio la Regione chiede il trasferimento della materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", precisandone quattro "ambiti". Uno di questi è, per esempio, costituito dai "criteri, limiti e soglie per la tutela degli elementi (aria, acqua, suolo) dall'inquinamento, nonché intervenire sulle fonti di produzione degli inquinanti per indurne la riduzione, ovvero salvaguardare, a fini di prevenzione, la condizione naturale delle acque, dell'aria e del suolo".

(42) La dottrina ha rilevato diversi elementi di criticità in tale scelta. M. BETZU, P. CIARLO, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in questa *Rivista*, rilevano che nel merito il dettaglio materiale non sembra certo brillare per chiarezza. Altra parte della dottrina ha letto l'individuazione di "ambiti" come una sorta di *self restraint* da parte delle Regioni. Sul punto si vedano G. SCIULLO, *Art. 116, comma 3, Cost. e beni culturali*, R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato* e A. ANZON, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in questa *Rivista*. In particolare tale autrice osserva: "come molti hanno già notato, queste Regioni non si dimostrano affatto spericolate, ma al contrario, molto caute nella scelta delle competenze da rivendicare, nonostante la straordinaria ampiezza del catalogo loro offerto dall'art. 116 Cost.". Questa, a nostro avviso, potrebbe, invero, essere una strategia regionale onde evitare che una richiesta massiccia si traduca in un rifiuto dell'intesa da parte statale. Va, d'altra parte osservato, che tra gli ambiti richiesti, alcuni appaiano qualitativamente molto rilevanti: si pensi al "sistema universitario regionale".

Dietro tale elencazione casistica delle competenze oggetto delle intese, la dottrina ha ravvisato due finalità principali, che ci riportano alle esperienze comparate sopra descritte: quella di maggiore chiarezza e separazione nei rapporti tra Stato e Regione, anche al fine di “evitare riappropriazioni statali rispetto al disegno costituzionale”, e quella di “rivendicare risorse da gestire con maggiore autonomia”⁽⁴³⁾. Tale ultimo punto riapre il problema del rapporto tra art. 116 e art. 119 per capire come dovrebbe essere regolato il profilo finanziario delle competenze trasferite con l’intesa. L’art. 116, nello stabilire che l’attribuzione della competenza debba avvenire “nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119”, sembrerebbe lasciar intuire che soltanto le Regioni in grado di finanziare le proprie competenze potrebbero esercitare il “diritto alla differenziazione”⁽⁴⁴⁾. Parte della dottrina ha, tuttavia, sostenuto, che il richiamo ai soli principi dell’art. 119 (e non all’art. 119 *tout court*) potrebbe lasciar spazio anche ad un regime finanziario differenziato, eventualmente da contrattare tra Stato e singola Regione anche in deroga al regime comune⁽⁴⁵⁾. E tale interpretazione, in effetti, sembra aver trovato conferma nella concreta attuazione dell’art. 116, come dimostra il fatto che nell’Intesa raggiunta con la Lombardia, la Regione chiede che sia lo Stato a finanziare il

(43) Lo rileva L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell’art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007, p. 199 ss., p. 208.

(44) Lo sostiene A. ANZON, *Il regionalismo “asimmetrico”: la via italiana e il modello tedesco*, in www.forumcostituzionale.it. Per il dibattito sui rapporti tra art. 116 e art. 119 si vedano: A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Il federalismo fiscale*, 2007, p. 123 ss.; C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, 2003; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2002, p. 52 ss.; E. DE MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, p. 409 ss.

(45) M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in www.federalismi.it, 2002. L’autore peraltro rileva che l’indeterminatezza e, in certi casi, un certo carattere antinomico, dei principi desumibili dall’art. 119, li rende di per sé incerti quali “parametro di legittimità costituzionale delle leggi atipiche del regionalismo differenziato” e suggerisce, pertanto, che sia la stessa intesa a tracciare le regole del regime finanziario.

“sistema universitario regionale”, ambito dettagliato dentro la “materia” istruzione. Quello che si prospetta è che “l’asimmetria delle competenze potrebbe determinare, in questo modo, anche un’asimmetria finanziaria a vantaggio delle Regioni più sviluppate economicamente”⁽⁴⁶⁾.

Alla luce di quanto evidenziato, il regionalismo cooperativo si rivela essere ad un bivio cruciale: o si rafforzano e razionalizzano seriamente le procedure e le istituzioni della collaborazione o i sistemi diventeranno sempre più difficili da gestire, innescando nostalgie per un passato forse mai realizzato, ma che comunque appare preferibile al caos attuale. Il mito della *governance* ha un po’ contagiato tutto e tutti: nella consapevolezza che questa sia nata acerba, i suoi iniziali tentennamenti si potevano tollerare, ma ora è arrivato il tempo di maturare⁽⁴⁷⁾. Invero, nella storia di questi ultimi decenni, le revisioni delle

(46) G. D’IGNAZIO, *Asimmetrie e differenziazioni regionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il “nuovo” ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003, p. 263 ss. osserva che “il riferimento ai principi contenuti nell’art. 119 non è molto chiaro. Infatti, se avesse il significato di una piena copertura finanziaria delle nuove competenze da parte delle Regioni differenziate, tale copertura autonoma significherebbe che solo le Regioni più ricche potrebbero usufruire della possibilità di ampliare la propria autonomia. Se, invece, dovesse essere lo Stato a ‘coprire’ finanziariamente la ‘differenziazione’, in base al principio che ogni nuova funzione attribuita deve essere finanziata integralmente, allora tali trasferimenti statali condizionerebbero inevitabilmente gli altri trasferimenti dello Stato, in particolare il fondo perequativo previsto dall’art. 119, c. 3, in quanto sarà necessario prevedere un doppio fondo di finanziamento delle funzioni. Infatti, oltre ad un fondo ‘orizzontale’ che ha lo scopo di colmare eventuali squilibri economici e sociali tra le Regioni, dovrà essere costituito anche un fondo ‘verticale’ per concedere eventuali finanziamenti dello Stato alle Regioni che gestiscono più funzioni. Se ci si dovesse orientare verso tale soluzione, si verrebbe a ridurre la portata del fondo perequativo e si potrebbe incidere sull’obiettivo prioritario di determinare momenti di riequilibrio tra le Regioni”. Sul punto si vedano anche le osservazioni di L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell’art. 116.3 cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in questa *Rivista*, anche se l’autrice ritiene comunque preferibile, di fronte al reiterato centralismo, “valorizzare la spinta” delle Regioni che chiedono maggiori competenze.

(47) Sulle problematiche sottese alla *governance*, E. CUCCODORO (a cura di), *La governance. Direttive fra poteri territoriale e partecipazione della società civile*, Roma, 2004.

Costituzioni territoriali sono le più numerose e massicce: i 25 articoli della *Grundgesetz*, i 14 articoli del Titolo V italiano, la modifica radicale del “blocco di costituzionalità” spagnolo, l’imponente riforma costituzionale svizzera. Per non parlare delle riforme del Sudafrica, del Belgio, del Regno Unito, della Francia e di altre esperienze comparate che dimostrano come lo Stato composto sia in costante fibrillazione e in cerca di una sua definizione⁽⁴⁸⁾. Tuttavia, singolarmente, nessuna di tali riforme è ancora riuscita a risolvere una volta per tutte il problema dei circuiti della rappresentanza territoriale. Forse i tentativi in tal senso falliscono puntualmente perché poggiati su un eccessivo ossequio alla modellistica, piuttosto che su prospettive realiste. Anche nel suo ultimo tentativo, posto a punto nell’ottobre 2007, ad esempio, l’Italia continua a insistere sul modello Camera delle Regioni, rinnegando la sua esperienza sul campo e, oltretutto, scegliendo un modello ispiratore – quello del *Bundesrat* austriaco – che è da tempo in crisi di funzionamento e che costituisce una delle principali cause di debolezza del federalismo austriaco⁽⁴⁹⁾.

Nel frattempo oltre al ritorno “nostalgico” delle liste, le tendenze all’asimmetria vanno sviluppandosi in diversi ordinamenti⁵⁰, esprimendo anch’esse una volontà di impossessarsi di

(48) Tanto che si inizia a parlare, anziché di “modelli” di federalismo, di “cantieri” del federalismo, A. D’ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2007.

(49) *Contra*, per una lettura positiva del d.d.l. A.C. 553, approvato dalla Commissione affari costituzionali, il 17 ottobre 2007, A. D’ATENA, *Finalmente un Senato federale*, in www.issirfa.cnr.it. Per un’analisi delle altre reazioni della dottrina al d.d.l. e più in generale, alla riforma del bicameralismo in Italia, si vedano: G. FALCON, *Riflettendo su legge elettorale e bicameralismo*, in *Le Regioni*, 2007, p. 5 ss.; R. BIN, *La “leale collaborazione” tra prassi e riforma*, in *Le Regioni*, 2007, p. 393 ss.; P. CARETTI, *Bicameralismo e autonomie: un’altra ipotesi all’esame del Parlamento*, in *Le Regioni*, 2007, p. 657 ss.; G. FERRAIUOLO, *Bicameralismo e rappresentanza territoriale*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli, 2007, Tomo II, p. 661 ss.

(50) Sulla diffusione dell’asimmetria a livello comparato, F. PALERMO, *Divided we stand. Asimmetrie devolutive negli ordinamenti composti*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal regno Unito all’Europa)*, Torino, 2007.

sfere competenziali e di sottrarle alla gestione concertata. Se davvero la separazione contribuisse a maggior chiarezza e fosse realisticamente attuabile, *nulla questio*, ma, purtroppo, i rischi connessi a tali fenomeni non sono pochi. Non solo, infatti, una gestione separata e asimmetrica delle competenze rischia di creare politiche disfunzionali, ma soprattutto, come visto, essa accentua la concentrazione della ricchezza regionale. L'intreccio tra liste dettagliate, asimmetria, risorse, impone una controproposta incisiva sul versante delle istituzioni della collaborazione⁽⁵¹⁾. Bisogna far presto, diversamente i pur giusti argomenti di critica e le perplessità verso il "ritorno" del principio di competenza nelle forme esaminate rischiano di perdere legittimità e di far pensare ad un duro, ma purtroppo inevitabile, "chi è causa del suo mal...".

(51) Su tale punto, ribadito come cruciale nelle tesi di Roberto Bin che hanno aperto la Tavola rotonda in questa *Rivista*, concordano tutti gli autori anche coloro che si sono espressi, pur se con prudenza, a favore del regime di "specializzazione" in corso in virtù dell'art. 116. A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in questa *Rivista*.