

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna

1

2008 · ANNO XXIX
gennaio/febbraio

Il “regionalismo differenziato”

Studi e ricerche

Indice 1.08

IL "REGIONALISMO DIFFERENZIATO"

- 7** Il "regionalismo differenziato" in Italia. Dibattito aperto attorno all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: un invito "aperto"
- 9** "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito / *Roberto Bin*
- 21** La "specializzazione" dell'autonomia regionale: *se, come* e nei riguardi di *chi* farvi luogo / *Antonio Ruggeri*
- 51** Quale "regionalismo differenziato"? / *Adele Anzon Demmig*
- 63** Sui contenuti del regionalismo differenziato / *Giovanni Di Cosimo*
- 67** Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato / *Pietro Ciarlo e Marco Betzu*
- 75** Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V / *Enrico Catlani*
- 87** Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, comma 3, Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali) / *Lorenza Violini*
- 95** Art. 116, comma 3, Cost. e beni culturali / *Girolamo Sciullo*
- 101** Il "ritorno" del principio di competenza? / *Ilenia Ruggiu*

STUDI E RICERCHE

- 129** Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69) / *Giovanna Pizzanelli*

Il “regionalismo differenziato”

Il “regionalismo differenziato” in Italia Dibattito attorno all’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.: un invito “aperto”

L’iniziativa legislativa intrapresa dal Governo nella scorsa legislatura, su sollecitazione di alcune Regioni del Nord che hanno messo in moto un processo politico di rivendicazioni di maggiori competenze, ha rianimato l’attenzione attorno all’attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione. La riforma costituzionale del 2001, infatti, aveva introdotto in questo articolo il seme di un processo di differenziazione delle attribuzioni delle Regioni, salutato da molti come una delle novità più rilevanti della riforma stessa. Di fatto però questo processo sinora non si era concretamente avviato.

Sicuramente nella legislatura entrante l’attuazione dell’art. 116, comma terzo, si imporrà nuovamente all’agenda politica; ma, se il processo di attuazione davvero riuscirà ad avanzare oltre lo stadio delle dichiarazioni e dei documenti politici, sarà necessario comprendere con quali strumenti tecnici potrà svolgersi. Non si tratta tanto di delineare il procedimento da seguire per definire l’intesa e guidare la successiva presentazione del disegno di legge per l’attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia regionale, ma, ancor prima, di capire in che cosa possano consistere tali forme e condizioni, quali siano i presupposti per la loro definizione, quali le implicazioni finanziarie e quali le ricadute sul “sistema” delle autonomie nel suo complesso. Sinché non si chiariscano tutti questi aspetti, nessun concreto passo avanti sarà davvero compiuto.

La Rivista ha individuato questo come uno dei temi centrali da affrontare nel corso del 2008. In questo fascicolo si ospita una “tavola rotonda virtuale” sul tema, stimolata da alcune “tesi” proposte dal Direttore al fine di provocare il dibattito, dibattito che è stato alimentato dal contributo di alcuni noti studiosi,

che qui pubblichiamo ringraziandoli vivamente. Ma il dibattito non si può certo concludere con questo fascicolo: la “tavola rotonda virtuale” non finisce infatti con le consuete “conclusioni”. Resta invece aperto l’invito a tutti coloro che abbiano interesse per il tema ad inviare la propria opinione, che troverà spazio nei fascicoli successivi.

“Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito

di Roberto Bin

1. Il regionalismo differenziato può significare:

a) che le Regioni abbiano *formalmente* poteri diversi

b) che le Regioni *di fatto* si differenzino, utilizzando diversamente – per qualità o per quantità – l’autonomia di cui sono egualmente dotate.

Il diverso grado con cui le Regioni ordinarie hanno sin qui utilizzato le nuove competenze messe a disposizione dal trasferimento compiuto dai decreti Bassanini e dalla riforma del Titolo V ha prodotto il risultato di una notevole differenziazione *di fatto* delle prestazioni e degli ordinamenti. Tuttavia le *attribuzioni formali* non hanno subito alcuna differenziazione.

Che Regioni dotate di un’efficienza politica e amministrativa più accentuata debbano poter esercitare maggiori competenze di quelle assegnate alle Regioni meno efficienti appare in linea di massima un principio largamente accettabile: fa parte del principio di eguaglianza trattare in modo diverso situazioni diverse (Vandelli). I problemi che si pongono sono però relativi ai modi e agli strumenti che possono essere impiegati per favorire questa “differenziazione”.

Vi sono alcuni interrogativi che vanno affrontati, e che sono stimolati anche dalla pressione politica esercitata da alcune Regioni, dalle delibere assunte formalmente dai Consigli regionali di Lombardia ⁽¹⁾ e Veneto ⁽²⁾ e dallo stesso disegno di legge

(1) http://www.Regioni.it/mhonarc/details_regi.aspx?id=132265,
http://www.Regioni.it/mhonarc/details_regi.aspx?id=132264.

(2) http://www.Regioni.it/newsletter/newsletter.asp?newsletter_data=2007-12-19&newsletter_numero=1060#art2.

approvato dal Governo alla fine del 2007 ⁽³⁾.

- Il primo quesito è se la “differenziazione” debba passare necessariamente attraverso il meccanismo dell’art. 116.3 Cost. o possa svilupparsi attraverso strumenti diversi.

- Il secondo quesito è se si possa procedere all’attuazione dell’art. 116.3 Cost. senza prima sciogliere gli altri nodi dell’attuazione del nuovo Titolo V.

- Il terzo quesito riguarda i contenuti che potrebbero avere le leggi di attuazione dell’art. 116.3 Cost. e a quali condizioni esse possano rappresentare uno strumento efficace per produrre differenziazione.

- Il quarto quesito è se vi siano strategie più produttive, sotto il profilo della differenziazione, rispetto all’applicazione dell’art. 116.3 Cost.

Le tesi che seguono intendono rispondere a questi quesiti, in un ordine non strettamente corrispondente all’ordine degli interrogativi.

2. Non si può ragionare di “differenziazione” se non si riflette su questo dato: nell’attuazione del nuovo Titolo V, i tentativi delle Regioni di varare leggi innovative nelle “nuove materie” (concorrenti o “residuali”) sono stati sistematicamente bloccati dal Governo (sia in questa legislatura che in quella precedente), che talvolta, ma non sempre, ha trovato dalla sua parte la Corte costituzionale. Il fatto che la riforma costituzionale non sia stata seguita da un espresso *trasferimento di funzioni* (ma dall’inutile “legge La Loggia”, che per altro non è stata attuata) ha lasciato del tutto indefiniti i contorni e i contenuti delle materie, inducendo il Governo a svolgere una funzione di “calmieramento” del potenziale innovativo della riforma e di bloccare con l’impugnazione ogni legge delle Regioni che cercasse di “prendere ciò che la Costituzione dà loro”, come pure la Corte costituzionale aveva invitato a fare (sent. 422/2002).

In alcuni casi, inoltre, la Corte ha accolto l’impugnazione statale, ritenendo che la riforma del Titolo V non operasse di-

(3) Il d.d.l. è riprodotto in calce.

rettamente come trasferimento della funzione legislativa alle Regioni, ma che sia necessario che la legge statale definisca i nuovi principi della materia (in ciò individuando un "principio della materia"): interi settori, come i tributi regionali e l'ordinamento delle professioni, sono stati così bloccati in attesa che lo Stato tracci i limiti della competenza regionale.

Per contro, lo Stato ha fatto ricorso alle proprie attribuzioni "esclusive" per giustificare ogni tipo di incursione nelle materie di competenza regionale e per bloccare incursioni regionali in esse. La *tutela della concorrenza*, per es., è servita per imporre regole in tutti i settori a rilevanza economica (agricoltura, servizi pubblici locali, appalti, turismo, indicazione d'origine dei prodotti ecc.); mentre l'*ordinamento civile* è il titolo richiamato per bloccare le norme regionali in materia di consorzi di bonifica, di formazione professionale in azienda e di apprendistato, di tutela dei beni culturali, di coordinamento informatico, di gestione dei servizi pubblici, o per giustificare norme statali di dettaglio in materia di tutela del lavoro, spettacolo, impiego regionale e locale.

3. L'applicazione dell'art. 116.3, oggi invocata, interverrebbe dunque in un quadro assai precario delle competenze regionali. L'art. 116.3 prevede che "*ulteriori forme e condizioni particolari*" di autonomia possano essere concesse:

a) in relazione alle materie "concorrenti" dell'art. 117.3

b) in relazione ad alcune materie "esclusive" dello Stato, e precisamente:

ba) organizzazione della giustizia di pace

bb) norme generali sull'istruzione

bc) tutela dell'ambiente

bd) tutela dei beni culturali

a) È piuttosto difficile immaginare che cosa significhi estendere la competenza di una Regione nelle *materie concorrenti*, nelle quali l'unico vincolo che limita l'autonomia regionale è quello dei *principi* dello Stato – i quali, per essere davvero dei "principi fondamentali", devono avere *necessariamente* la caratteristica della generalità e della stretta attinenza ad esigenze

unitarie. I “principi” però – come si sa – non sono indicati espressamente dalle leggi, ma sono tratti in via d’interpretazione: siccome è il Governo a farli valere davanti alla Corte costituzionale impugnando le leggi regionali, e siccome il Governo è libero di ritenere che una certa norma sia o meno “principio”, è davvero difficile capire in che cosa potrebbe consistere il riconoscimento di “maggiore autonomia” di una Regione se non nella contestuale, esplicita indicazione dei principi che si devono applicare *a tutte le altre Regioni*. È questo del resto che intende esprimere l’art. 2.5 del ddl di attuazione dell’art. 116, approvato dal Consiglio dei ministri il 21 dicembre 2007, laddove dice che “*La legge indica le norme contrastanti con l’intesa che cessano di essere applicabili, nei confronti della Regione interessata*”. Il che significa che la Regione che chiede per sé le speciali competenze, indirettamente concorre a delimitare le competenze delle altre Regioni.

Nelle materie concorrenti, comunque, il problema non è soltanto né principalmente il limite dei principi fondamentali, ma la ben più vasta questione della *definizione delle materie*. La stessa “maggiore autonomia” nella materia “esclusiva” (dello Stato) *istruzione* (bb) è una questione che non può avere alcun senso finché non sia chiaro in che cosa essa differisca dalla materia *istruzione* che l’art. 117.3 elenca tra le materie concorrenti.

b) nelle materie esclusive dello Stato “cedibili” con il meccanismo dell’art. 116.3, posto che l’*istruzione* potrebbe già ora essere oggetto di legislazione *concorrente* della Regione se solo il Governo non si opponesse, e posto che l’*organizzazione del giudice di pace* (ba) non sembra preludere a competenze di reale rilievo, che consentano alla Regione di contribuire al miglioramento dei servizi giudiziari, è soprattutto nelle materie *tutela dell’ambiente* (bc) e *tutela dei beni culturali* (bd) che si concentra l’attenzione.

4. Va per altro osservato che nelle due materie già oggi l’intervento legislativo regionale è ampiamente ammesso dalla giurisprudenza costituzionale. Come è noto, la Corte costituzionale le ha definite come espressive di un “valore costituzio-

nale" che rende il perseguimento di livelli elevati di tutela obbligatorio per tutti i poteri pubblici: sicché le Regioni possono (anzi, devono) già ora legiferare, movendo dalle proprie materie (urbanistica, tutela della salute, turismo ecc.), per perseguire obiettivi di tutela dell'ambiente, trovando il limite esclusivamente nel divieto di abbassare gli standard definiti dallo Stato e nelle "norme di principio" fissate dalle leggi dello Stato, specie laddove essi stabiliscano un equilibrio tra interessi costituzionalmente rilevanti (caso tipico, l'equilibrio tra le protezione dell'ambiente e l'iniziativa economica).

Inoltre, l'art. 117.3 ha accolto la distinzione – già introdotta con la legge Bassanini – tra *tutela* e *valorizzazione*, assegnando alle Regioni la competenza concorrente per questo secondo aspetto della materia: la Corte costituzionale così ha fatto salva la legge del Lazio che istituisce un vincolo di destinazione d'uso per i locali storici (sent. 94/2003).

Anche in questa materia però il problema, avvertito dalla stessa Corte costituzionale, è costituito dall'*assenza di un riordino normativo che chiarisca il sistema dei finanziamenti pubblici* (per es. per gli spettacoli) e quei *meccanismi di collaborazione e d'intesa* tra Stato e Regione cui fa riferimento specifico l'art. 118.3 Cost. Non basterebbe una legge ordinaria a risolvere i problemi del potenziamento del ruolo regionale in questi settori? Non si potrebbe operare l'auspicata "differenziazione" (verso l'alto!) attraverso moduli convenzionali che regolino i rapporti tra amministrazione statale e singola Regione?

A questo proposito va sottolineato che, non attraverso il meccanismo dell'art. 116.3, ma attraverso l'attuazione della previsione dell'art. 118.3, si potrebbe finalmente chiarire quali funzioni le Regioni possono esercitare nelle due materie ivi specificamente citate, cioè l'*immigrazione* e l'*ordine pubblico-sicurezza*. La disposizione costituzionale rinvia infatti il coordinamento Stato-Regioni in queste materie delicate e cruciali ad un legge statale non ancora emanata.

5. Se, da queste premesse, si guarda ai contenuti individuati dalla Lombardia, che probabilmente è la Regione in fase più

avanzata nella formulazione delle richieste d'intesa, sembra di trovare conferma della difficoltà di individuare richieste specifiche che solo attraverso il particolare meccanismo dell'art. 116 possano essere avanzate.

a) nel settore della *tutela ambientale*, le richieste della Lombardia sembrano soddisfabili o attraverso la comune legislazione ordinaria (o addirittura la sua interpretazione) o attraverso normativa comunitaria (che già si sta muovendo in direzione della correlazione diretta tra danno e risarcimento ambientale)

b) nel settore dei *beni culturali*, gli obiettivi indicati sembrano tutti realizzabili attraverso il meccanismo collaborativo di cui all'art. 118.3 Cost.

c) in materia di *organizzazione della giustizia di pace*, non si vedono specifici oggetti che richiedono una legislazione regionale, ma semmai una collaborazione amministrativa tra Stato e Regione che probabilmente potrebbe già essere attuata oggi, senza ricorrere all'art. 116

d) in materia di *organizzazione sanitaria*, è lo stesso documento lombardo a precisare che ciò che serve è una favorevole e stabile interpretazione dell'attuale assetto delle competenze

e) nel settore della *comunicazione*, è difficile comprendere in quali termini si intenda formulare l'intesa, se non in quelli di una riserva di quota del canone RAI e dei proventi pubblicitari da investire in informazione locale

f) in tutti gli altri settori è difficile trovare qualche rivendicazione che punti davvero a "nuove competenze" o a "forme particolari di autonomia". Si tratta piuttosto di temi che rientrano già ora nelle attribuzioni regionali, anche se la legislazione ordinaria e i comportamenti ostruzionistici e non collaborativi delle strutture ministeriali impediscono alla Regione di affrontarli adeguatamente; oppure si tratta di incrementare le risorse trasferite alla Regione.

6. La prima conclusione a cui è lecito pervenire è che *appare inutile affrontare l'attuazione dell'art. 116.3 prima che sia avviata un'opera più sistematica di attuazione del Titolo V*: le "materie" dell'art. 117 sono ancora lontane da una sufficiente

definizione e gli atteggiamenti non collaborativi del Governo non aiutano le Regioni a sperimentare una legislazione innovativa, per cui il contenzioso resta elevato e trasferisce alla Corte costituzionale compiti definitivi che andrebbero svolti dalla politica e dalla legislazione; anche i *meccanismi "collaborativi" e il trasferimento delle funzioni amministrative* previsti dall'art. 118 non hanno avuto ancora attuazione; resta poi il *nodo irrisolto dell'attuazione dell'art. 119* per ciò che riguarda il "federalismo fiscale", nodo che condiziona profondamente qualsiasi ulteriore discorso attorno all'autonomia regionale.

In questa situazione di stallo, aprire la pagina dell'attuazione dell'art. 116.3 potrebbe risultare persino *controproducente*: non servirebbe alle Regioni che ne beneficiano, perché non otterrebbero molto di più di quanto non sarebbero in grado di ottenere grazie ad una matura e intelligente attuazione del Titolo V; ma in compenso distrarrebbero l'attenzione del Governo e del Parlamento da questo compito, che dovrebbe essere assolutamente prioritario. Parlare del 116 significa non parlare del resto e incrinare il fronte delle Regioni; significa pretendere per pochi attraverso il regime "speciale" ciò che andrebbe ottenuto da tutti (almeno come potenzialità) attraverso il regime ordinario.

7. Naturalmente si potrebbe obiettare che un'attuazione del Titolo V che non differenziasse le attribuzioni trasferite alle Regioni "attive" da quelle affidate alle Regioni le cui performance amministrative non siano adeguate si rifletterebbe negativamente sulle prime, poiché lo Stato dovrebbe usare una prudenza che tiene conto non delle *performance* migliori, ma di quelle peggiori: è quanto è successo in passato; l'art. 116.3 dovrebbe appunto costituire il rimedio a questo pericolo.

Ma non sono questioni di questo genere ad aver frenato l'attuazione del Titolo V, quanto piuttosto il tradizionale centralismo dei Ministeri e la scarsa volontà del Governo di spogliarsi di strumenti di finanziamento e di ingerenza settoriale. Da un lato, infatti, ciò che può provocare danno alla comunità non è certo l'impiego dello strumento legislativo da parte delle Regioni meno affidabili, quanto piuttosto la loro inefficienza

amministrativa: ma essa può ben essere rimediata dal ricorso alla sostituzione prevista dall'art. 120. Dall'altro, il trasferimento delle funzioni più delicate, quelle per la cui gestione lo Stato potrebbe nutrire le maggiori preoccupazioni, potrebbe essere disposto come una facoltà offerta a tutte le Regioni, ma a cui le singole Regioni possono accedere solo *previa intesa*, che ne stabilisca condizioni e verifiche: non sarebbe un'intesa "eccezionale" come quella prevista dall'art. 116, ma "ordinaria", potenzialmente stipulabile da tutte le Regioni.

8. Posto che solo dopo un'adeguata opera di attuazione "generale" del Titolo V si dovrebbe procedere ad individuare il "di più" che serve in specifico alla singola Regione, ciò non significa che nelle singole Regioni non si possa iniziare a riflettere già da subito su che cosa per loro è necessario "ottenere" dallo Stato. Quali sono gli obiettivi della Regione? Che cosa impedisce di perseguirli efficacemente? Che cosa si può fare con le competenze attuali e che cosa richiederebbe invece una competenza che non c'è? Il problema di che cosa chiedere con lo strumento dell'art. 116 è – come si vede – l'ultimo di una catena di ragionamenti, non il primo.

In un percorso corretto, dunque, non si dovrebbe incominciare da un'*astratta rivendicazione di competenze*, con il rischio – come si vede – di allontanare, anziché stimolare, l'attuazione del Titolo V: si dovrebbe piuttosto iniziare dall'*individuazione di obiettivi, di politiche* che la Regione vuole avviare. Può essere, anzi è assai probabile che queste politiche non possano essere avviate senza il concorso dello Stato: ma questo concorso deve davvero consistere in un riconoscimento di "maggiori competenze"? Non si può trattare piuttosto di un accordo Stato-Regione che consenta alla Regione di por mano ai suoi programmi, varare le sue leggi nella certezza che essi non incapperanno nell'opposizione governativa ma che anzi le strutture amministrative dello Stato si comporteranno in modo collaborativo? In una situazione ancora fluida delle "materie" di competenza regionale e dei "principi" della legislazione statale, *l'accordo potrebbero essere la via per sperimentare nuove poli-*

tiche regionali.

Un esempio. Sinora le Regioni hanno scarsamente sperimentato l'esercizio della loro potestà concorrente in materia di *istruzione*. D'altra parte, se la Regione volesse avviare un programma di integrazione tra istruzione scolastica, orientamento al lavoro, formazione professionale in azienda; oppure un progetto di incentivazione della ricerca universitaria in settori legati alle nuove tecnologie, sostegno alla sperimentazione di esse nella produzione, coordinamento tra ricerca dentro le imprese e dentro gli atenei, sostegno alla utilizzazione industriale dei prodotti della ricerca e assistenza nella loro brevettazione: in queste ipotesi è probabile che incontrerebbe ostacoli dovuti ai pretesi limiti della sua competenza. Ma la risposta utile non sarebbe quella di avviare un faticoso processo di attuazione dell'art. 116, sì da spostare di anni nel tempo l'avvio di questi programmi. Assai meglio sarebbe se raggiungesse un accordo con il Governo, tale per cui nell'attuazione di questi programmi potrebbe ottenere la garanzia di non inciampare in impugnazioni o in altri ostacoli.

Questi processi concertati di attuazione di programmi mirati potrebbero agevolare, anziché ostacolare, il processo di attuazione del Titolo V, aiutando ad individuare le materie, le *sub* materie, le specifiche funzioni che servono alle Regioni. Il "di più" che alla fine risulti indispensabile alla Regione, e che si potrebbe ottenere attraverso l'art. 116, forse emergerà in seguito.

9. In conclusione: l'attuale spinta verso l'avvio di un processo di attuazione dell'art. 116 nasce da una fondata insoddisfazione per il modo in cui è stato sinora attuato il "nuovo" Titolo V; ma questo processo sembra solo un surrogato, che non agevolerà, anzi allontanerà una corretta attuazione degli artt. 117, 118 e 119.

Non si può non condividere l'insoddisfazione da cui esso prende origine, ma la legittima insoddisfazione non deve far deviare dagli obiettivi. Invece di percorrere la strada "egoista" e lunga ipotizzata dall'art. 116, risultati molto più interessanti si

possono raggiungere attraverso la via della collaborazione e dell'accordo Stato-Regione.

Schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione approvato dal Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007

Art. 1

(Oggetto)

1. L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia regionale, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si svolge secondo quanto stabilito dalla presente legge.

Art. 2

(Definizione dell'intesa e presentazione del disegno di legge per l'attribuzione dell'autonomia ampliata)

1. L'atto di iniziativa della Regione, deliberato con le modalità e le forme stabilite dalla Regione medesima, è presentato al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari regionali da lui delegato, previa acquisizione del parere del Consiglio delle autonomie locali, di cui all'articolo 123, ultimo comma, della Costituzione, ove istituito dallo Statuto regionale o, in caso di mancata istituzione, previa consultazione degli enti locali secondo modalità e forme determinate dallo Statuto medesimo o da apposita legge regionale, che possono prevedere, a tal fine, l'acquisizione del parere delle associazioni rappresentative a livello regionale dei Comuni e delle Province. L'atto di iniziativa è corredato dal parere espresso dal Consiglio delle autonomie locali o da una relazione concernente l'avviso formulato dagli enti locali consultati secondo le diverse forme e modalità di cui al presente comma.

2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari regionali da lui delegato sottopone lo schema di intesa, che prevede forme e condizioni particolari di autonomia, alla valutazione dei Ministri competenti sulle singole materie che ne sono oggetto, del Ministro dell'economia e delle finanze e degli altri Ministri interessati, ai fini della formulazione dell'assenso sui profili di rispettiva competenza. Lo schema di intesa, previa eventuali modifiche da concordare con la Regione all'esito di quanto previsto nel periodo precedente, è sottoposto all'approvazione del Consiglio dei Ministri su iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari regionali da lui delegato, di concerto con i Ministri competenti per materia, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, sentita la Conferenza Stato-Regioni. Nello schema di intesa

sono altresì disciplinati i rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione, in coerenza ed in coordinamento con la disciplina generale di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e nel rispetto dei principi di perequazione e solidarietà.

3. Dopo la sottoscrizione dell'intesa da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Regione, il Governo delibera entro trenta giorni la presentazione in Parlamento dell'apposito disegno di legge per l'attribuzione dell'autonomia ampliata.

4. La legge reca le disposizioni che regolano le forme e le condizioni dell'autonomia regionale sulla base dell'intesa, che è allegata alla legge medesima, costituendone parte integrante.

5. La legge indica le norme contrastanti con l'intesa che cessano di essere applicabili, nei confronti della Regione interessata, dalla data di entrata in vigore della legge stessa o da una diversa data, se consentita dall'intesa.

Art. 3

(Verifica e revisione dell'intesa)

1. Lo Stato e la Regione sottopongono a verifica l'intesa al termine del decimo anno dall'entrata in vigore della legge attributiva delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia o nel più breve termine fissato dall'intesa stessa, che può anche prevedere che la legge rechi un termine di cessazione dell'efficacia dell'attribuzione dell'autonomia ampliata.

2. Anche prima della scadenza dei termini di cui al comma 1, lo Stato o la Regione possono assumere l'iniziativa per la revisione dell'intesa, da definirsi secondo le modalità procedurali stabilite all'articolo 2.

Art. 4

(Norma transitoria)

1. Restano fermi gli atti preliminari posti in essere e le intese eventualmente definite prima dell'entrata in vigore della presente legge, ove conformi alla procedura di cui all'articolo 2.

La “specializzazione” dell'autonomia regionale: *se, come* e nei riguardi di *chi* farvi luogo

di Antonio Ruggeri

Sommario

1. I due piani ai quali può discutersi se far luogo alla “specializzazione”. – 1.1. ... unicamente al presente (vista, cioè, la questione in prospettiva storico-empirica). – 1.2. ... ovvero anche per il futuro (in prospettiva teorico-astratta). – 2. La duplice valenza, procedimentale e sostanziale, del come. – 2.1. Se sia necessaria ovvero opportuna una “legge-modello” sulle procedure. – 2.2. Se convenga porre limiti in astratto alla “specializzazione”. – 2.3. Se possano darsi casi di “specializzazione” in peius. – 2.4. Controlli e verifiche in genere riguardanti l’esercizio dei poteri “specializzati”. – 2.5. Le vicende della “specializzazione” nel tempo (in ispecie, la previsione di “intese-figlie”, “minori” o particolari, ed i loro rapporti con l’“intesa-madre”, nonché la spinosa questione concernente l’eventuale ritorno al regime comune dopo una sfortunata esperienza di “specializzazione”). – 3. A chi possano riferirsi le forme e condizioni di autonomia “specializzata”. Una notazione finale sul carattere plurisoggettivo (o collettivo) delle intese, sulla varietà delle esperienze sulla loro base formatesi, sulla congruità necessaria richiesta tra gli atti per il cui tramite esse prendono corpo e le condizioni complessive di contesto.

1. I due piani ai quali può discutersi se far luogo alla “specializzazione”

1.1. ... unicamente al presente (vista, cioè, la questione in prospettiva storico-empirica)

Toccherò, con la massima rapidità, i tre punti evocati nel titolo dato a questa mia riflessione sul terzo comma dell’art. 116 Cost., avvertendo sin d’ora che ciascuno di essi e tutti assieme rimandano a questioni di ordine generale, che vanno cioè ben oltre l’*hortus conclusus* entro cui si pongono le questioni speci-

ficamente riguardanti il tema oggi discusso, per investire il senso stesso dell'autonomia regionale. Di ciò, ovviamente, non può ora dirsi con l'estensione e l'approfondimento che sarebbero invece richiesti; ed è, pertanto, necessario rimandare ad altri luoghi di studio per la riconsiderazione critica, alla luce dell'esperienza fin qui maturata, del complessivo modo di essere dell'autonomia, con le (poche) luci e le (molte) ombre che ne hanno segnato il discontinuo, sofferto cammino. Conviene tuttavia ugualmente, al momento in cui ci si soffermerà sui punti sopra indicati, non perdere di vista lo scenario più ampio in cui si iscrive il tema ora indagato.

Se ne ha, peraltro, subito conferma dal primo punto, una volta che sia fissato in un certo modo.

La domanda relativa al *se* passare all'attuazione del disposto dell'ultimo comma dell'art. 116 può essere infatti posta su piani diversi, caricandosi dunque di significati parimenti diversi. E, invero, altro è chiedersi se sia opportuno attivare *oggi* le procedure previste per la "specializzazione" dell'autonomia ed altro ancora rimettere in discussione queste ultime e, con esse, a conti fatti, la coerenza dell'impianto definito al momento del varo della riforma del 2001.

L'una, come si vede, è una prospettiva *interna*, l'altra una *esterna* al dettato costituzionale.

Per la prima, si tratta solo di valutare se il momento è buono per avviare la sperimentazione di forme inusuali di autonomia; per la seconda, invece, la loro stessa astratta previsione potrebbe rivelarsi uno sbaglio compiuto dall'autore della riforma, in sé e per sé ovvero in rapporto con le disposizioni a contorno, con le quali si dimostri inidonea a comporsi armonicamente in sistema.

Dal primo punto di vista, si sostiene non aver molto senso (o, diciamo pure, non averne alcuno) porre mano all'attuazione di un disposto costituzionale in un contesto segnato da una diffusa inattuazione o, peggio, dalla distorta attuazione dei disposti ad esso contigui. Oltre tutto – si aggiunge –, perdurando le incertezze ad oggi gravanti sull'istituto regionale, tanto sul fronte della estensione degli ambiti materiali rimessi alla disci-

plina sia dello Stato che delle Regioni (ovvero, congiuntamente, di entrambi), quanto sul fronte dei limiti posti alla disciplina stessa, quanto ancora (e soprattutto) per ciò che riguarda l'assetto sia dell'amministrazione che della finanza, si rischia di far poggiare su basi assai precarie ed instabili l'edificio che dovrebbe ospitare l'autonomia "specializzata".

Una critica, questa, per vero assai seria e, per un certo verso, non infondata. Ne rendono testimonianza alcune delle richieste avanzate dalle Regioni che hanno assunto l'iniziativa della "specializzazione", laddove si prefigurano come oggetti delle future intese con lo Stato dei riconoscimenti che potrebbero invece farsi pianamente discendere dal quadro costituzionale così com'è, a beneficio dunque di *tutte* le Regioni di diritto comune (e, in attesa dell'"adeguamento" dei rispettivi statuti, delle stesse Regioni speciali, in applicazione della clausola di maggior favore, di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001).

Da un certo punto di vista, la situazione appare quasi paradossale ma, non per ciò, inusuale: l'intera vicenda dell'autonomia regionale è stata, come si sa, segnata da proposte di riforma ripetutamente, insistentemente avanzate, da questa o quella parte e con questo o quel contenuto, per correggere supposti difetti congeniti del quadro costituzionale, laddove in non pochi casi si trattava piuttosto di rimuovere prassi distorsive dello stesso, peraltro assai problematicamente suscettibili di essere messe da canto col solo fatto del mutamento costituzionale. E basti solo al riguardo por mente ai miseri risultati conseguiti per effetto della inversione della tecnica di riparto delle materie: a riprova, appunto, del fatto che, davanti a tendenze assai radicate del sistema politico-istituzionale e vistosamente debordanti dall'alveo costituzionale, non v'è rimedio che tenga al solo piano delle previsioni normative, esse pure nondimeno afflitte da non poche contraddizioni e complessive carenze.

Per quest'aspetto, è persino malinconico dover constatare che si punti a far luogo a modifiche del dettato costituzionale (sia pure con effetti circoscritti a talune Regioni) allo scopo di... *attuare* il dettato stesso, di tentare cioè di far luogo ad un recupero di una *normalità* costituzionale che sembra ormai es-

sersi smarrita in un labirinto di colpevoli omissioni o – al più – di affannose e ad ogni modo parziali realizzazioni. Naturalmente, non si tratta *solo* di questo, alcune richieste ponendosi oggettivamente oltre il raggio d'azione dei disposti costituzionali in atto vigenti ⁽¹⁾, ma, come si viene dicendo, *anche* di questo; altro discorso è che, poi, si diano le condizioni perché un'operazione siffatta possa prendere piede e portare buoni frutti. Della qual cosa si può invero dubitare, sol che si consideri che i riconoscimenti, cui si faceva un momento fa cenno, non si sono avuti, oltre che per l'ostilità mostrata dagli organi statali d'indirizzo politico, per effetto di una giurisprudenza complessivamente orientata a circoscrivere le potenzialità espressive di un'autonomia che avrebbe potuto essere portata ad applicazioni inusuali, giudicate, a torto o a ragione, comunque eccessive, pregiudizievoli per l'unità.

Il vizio è, dunque, antico: far del dettato costituzionale un bersaglio da abbattere, magari – come nel caso nostro – ricorrendo a strumenti originali dallo stesso offerti, laddove non di rado ciò che non va o, come che sia, non appaga pienamente è nell'esperienza formatasi sulla base del (ma, appunto, anche *contro* il) dettato stesso, fermo ad ogni buon conto restando che lo stesso quadro costituzionale non è esente da responsabilità, nell'ambigua o reticente formulazione di alcuni enunciati rinvenendosi la radice da cui si sono alimentate (e seguitano incessantemente ad alimentarsi) pratiche giuridiche per l'uno o per l'altro verso meritevoli di censura.

Tornando al quesito iniziale, va subito detto che la tesi, ancora da ultimo riproposta con acuti argomenti da quanti ⁽²⁾ si oppongono al varo del nuovo modello di autonomia "specializzata" o, come che sia, affacciano dubbi circa l'utilità di darvi attuazione, nei termini sopra sinteticamente enunciati in cui è

(1) ... pur non esprimendo "né colpi di genio né colpi di testa" (così, L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma, Editoriale a Le Regioni*, 2/2007, p. 208).

(2) ... come R. BIN, nel paper che ha dato lo spunto a queste osservazioni, dal titolo "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito. In un non dissimile ordine di idee anche l'intervento di G. SCIULLO.

espressa, sembra provare troppo; e ciò, almeno, per un duplice ordine di ragioni.

Da un canto, almeno alcune delle numerose incertezze che avvolgono il nuovo Titolo V non sembrano essere affatto passeggera, legate cioè al mero fatto del tempo troppo breve trascorso dalla riscrittura del titolo stesso. Certo, la giurisprudenza ha già fissato taluni paletti ed altri sono in via di stabilimento; ciò che ha prodotto il significativo effetto di un consistente ridimensionamento del contenzioso Stato-Regioni, in specie apprezzatosi nell'anno appena trascorso⁽³⁾. La qual cosa, nondimeno, non toglie che le controversie sottoposte all'arbitro costituzionale si situino pur sempre ad un livello assai elevato, essenzialmente a causa del carattere sibillino e traballante di alcuni enunciati contenuti nella legge di riforma del Titolo V, in uno con l'inversione della tecnica di distribuzione delle materie, da cui si alimentano pretese crescenti (e, per vero, non sempre assennate) delle Regioni che, per l'uno o per l'altro verso, si considerino non meritevoli di pieno appagamento.

Se si conviene a riguardo dell'opacità del dettato costituzionale e dell'esistenza di cause strutturali, che affondano le loro radici nel sistema politico-istituzionale, a base della conflittualità tra Stato e Regioni, affermare che sia consigliabile rimandare l'attuazione dell'art. 116 al raggiungimento di certezze che la Carta novellata non è in grado di dare, nonché al conseguimento di uno stato di quiete in seno a rapporti afflitti da una endemica litigiosità, equivale a spostare in avanti *sine die* l'attuazione stessa.

Va, però, detto che, anche ove ci si ponga nell'opposto ordi-

(3) Secondo quanto indicato dal Presidente Bile, nella sua ultima Conferenza stampa, nel corso del 2007 sono stati presentati 52 ricorsi, invece dei 111 del 2006, con un decremento del 53%. Si è, dunque, rivelata azzeccata la previsione fatta nella Conferenza relativa al 2005 dal Presidente Marini, laddove si è dichiarato fiducioso che, grazie all'opera di chiarificazione del quadro costituzionale man mano posta in essere dalla Consulta, il contenzioso Stato-Regioni potesse subire in breve tempo una significativa contrazione. Segnale di passaggio che non sempre a base di questo stato di cose vi sono ragioni "nobili": si pensi solo al rinnovarsi, sotto forme diverse, delle "contrattazioni" sui testi di legge regionale, non poche volte sfocianti nella "correzione" di un testo impugnato dal Governo (ed in linea coi rilievi mossi da questo), con conseguente rinuncia al ricorso accettata dalla controparte.

ne di idee, favorevole alla sollecita attuazione in parola, è ugualmente da mettere in conto il rischio che la fluidità e mobilità delle relazioni tra Stato e Regioni, alla perenne ricerca di punti di equilibrio in qualche modo soddisfacenti e tuttavia pur sempre instabili, si rifletta altresì sulle relazioni tra lo Stato e le Regioni “specializzate”, portando a continue ridefinizioni, per via d’interpretazione, dei patti siglati ai sensi dell’art. 116, vale a dire in buona sostanza a *modifiche tacite* degli stessi (e, peraltro, contenuti entro certi limiti, taluni aggiustamenti *di fatto* possono risultare anche vantaggiosi). Se anche i patti in parola faranno dunque proprio il “metodo” della descrizione a mezzo di etichette delle materie e, in genere, della sfera di competenze entro cui può spiegarsi l’autonomia “specializzata”, l’esito qui prefigurato sembra inevitabile. Piuttosto, proprio con riguardo alle Regioni “specializzate” si fa ancora più pressante il bisogno, in generale avvertito sul terreno in cui maturano le esperienze dell’autonomia, di ricercare forme adeguate ed efficaci di garanzia di quest’ultima, ancora prima che al piano degli strumenti attivabili nei giudizi davanti alla Corte costituzionale, al piano politico-istituzionale: apprestando, cioè, una buona volta sedi e procedimenti idonei a dar voce alle Regioni (ed agli enti territoriali in genere) e ad assicurarne la partecipazione alla formazione degli atti statali d’indirizzo, specie di quelli a vario titolo idonei a circoscrivere le manifestazioni dell’autonomia. Penso soprattutto agli atti che danno corpo a competenze “trasversali” dello Stato, dotati dell’attitudine a penetrare in qualunque ambito e, come l’esperienza ha fin qui confermato, a porre vincoli alla stessa autonomia “piena” delle Regioni speciali, alle volte con un’intensità non dissimile da quella propria delle leggi statali di potestà ripartita (e persino maggiore...), oltre che a porre limiti all’autonomia “residuale” delle Regioni di diritto comune e, per ciò pure, checché se ne dica da parte di taluno, in prospettiva, all’autonomia delle Regioni “specializzate”.

Le intese di cui è parola nell’art. 116, insomma, non dovranno tanto puntare – a me sembra – a *promettere* ulteriori “devoluzioni” di materie e poteri dal centro alla periferia, col rischio

però (che è quasi certezza...) che possano quindi aversene riduttive o distorsive realizzazioni, quanto dar modo alle Regioni destinatarie delle "devoluzioni" stesse di difenderle al piano politico-istituzionale, concorrendo fattivamente e costantemente alla elaborazione degli atti statali suscettibili d'incidere anche in corposa misura sull'autonomia.

Non saprei ora dire se convenga che di ciò si faccia parola nella "legge-modello", volta – come si dirà subito appresso – a spianare il terreno su cui si impianteranno le singole esperienze di "specializzazione", ovvero nelle leggi (e, ovviamente, prima ancora nelle intese) che daranno il via alle esperienze stesse. Se ne può discutere. Mi pare, però, che nessuna autentica "specializzazione" possa aversi con la speranza di portare frutto, laddove rinunzi in partenza a battere la via della cooperazione, puntando unicamente, ingenuamente, a "devoluzioni" di materie e competenze, che tuttavia potrebbero nei fatti restare confinate entro spazi oggettivamente angusti.

Da un altro canto (e passo così al secondo ordine di ragioni), la tesi "pessimistica" o "scettica" – se così vogliamo chiamarla – circa la convenienza di far luogo all'attuazione, qui ed ora, del terzo comma dell'art. 116 dà vita ad un circolo vizioso in cui si immettono e rincorrono senza sosta gli elementi di cui si compone la struttura del nuovo ordinamento delle autonomie, rimandandosi sterilmente a vicenda, senza costruito alcuno. In nome di pur non disprezzabili (in prospettiva teorico-astratta) esigenze di ordine sistematico, viene in tal modo a determinarsi un effetto perverso, che per la sua parte incoraggia il mantenimento della condizione stagnante, di vero e proprio immobilismo, in cui versa l'autonomia. Nessuna parte – si dice –, parte singolarmente considerata, della trama istituzionale disegnata dalla riforma è conveniente che sia attuata in difetto dell'attuazione delle parti restanti. La cosa migliore – si lascia intendere da chi si riconosce in questa posizione – è far luogo ad un'attuazione "organica", in blocco, della quale tuttavia non si intravede traccia alcuna nella progettazione in atto.

Naturalmente, pochi potrebbero considerare non giudiziosa l'idea dell'attuazione compiuta e coerente, nonché – per quanto

possibile – non troppo spostata in avanti nel tempo. Si sa però che, se c'è una speranza che qualcosa di buono prima o poi si faccia, questa è legata al metodo empirico del *sector by sector approach*, non già all'ambizioso (ma praticamente inattuabile) disegno del “tutto” qui e subito. È poi evidente che ogni volta che si aggiunge un nuovo tassello, per un verso, occorre ridefinire il percorso da compiere in vista della costruzione e della posa dei tasselli restanti, mentre, per un altro verso, se ne hanno implicazioni di vario segno ed intensità a carico dei tasselli già posti: viene, insomma, a prodursi un effetto ad un tempo proiettato verso il futuro e verso il passato (e il presente). Tutto si tiene e tutto è, dunque, soggetto a continuo aggiustamento. Da qualche parte, ad ogni buon conto, occorre pure iniziare, se si ha a cuore di vedere la riforma costituzionale prima o poi tradotta nei fatti e in questi rispecchiata (si spera, quanto più è possibile in modo fedele).

Si dà, per vero, il nodo cruciale della finanza, cui si fa peraltro riferimento in uno schema di disegno di legge messo in cantiere dal Governo a dicembre dello scorso anno e volto all'attuazione del disposto costituzionale di cui siamo oggi chiamati a discutere, laddove infatti si fa dipendere la conclusione dell'intesa dalla previa disciplina generale di attuazione dell'art. 119 Cost., “in coerenza ed in coordinamento” con la quale dovranno essere regolati i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione “specializzata”.

Nessun dubbio che l'assetto della finanza condizioni ogni manifestazione dell'autonomia; *proprio per ciò*, però, il legame, evidenziato nello schema di disegno di legge in parola, sembra provare troppo, dal momento che, portata la premessa del ragionamento sopra fatto fino ai suoi ultimi e conseguenti svolgimenti, se ne dovrebbe avere la stasi nell'intero esercizio dei poteri regionali in attesa dello scioglimento, nel modo più adeguato, del nodo suddetto.

Se ne ha che pure il sensato rilievo ⁽⁴⁾, secondo cui in difetto

(4) ... ancora da ultimo affacciato da A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 1/2008 e già da molti enunciato al fine di una “ordinata costruzione del sistema complessivo del federalismo fiscale” (così, A.

dell'attuazione del nuovo assetto della finanza ogni altra attuazione, quale quella dell'ultimo comma dell'art. 116, rischierebbe di restare lettera morta, può essere rovesciato su se stesso, opponendo che *proprio* dall'avvio della stagione delle "specializzazioni" potrebbe venire la spinta per un generale ripensamento della finanza, in linea con le indicazioni date nel nuovo art. 119 della Carta (non si dimentichi, tra l'altro, che il terzo comma dell'art. 116 non subordina la propria applicazione alla previa adozione della legge di attuazione dell'art. 119, pur ovviamente richiedendo il "rispetto dei principi" da quest'ultimo posti).

Non si trascuri, inoltre, l'effetto di trascinamento che potrebbe venire da esperienze di "specializzazione" complessivamente soddisfacenti: non solo per l'incoraggiamento che se ne potrebbe avere per altre Regioni, esse pure tentate di imitarle e, sia pure coi necessari adattamenti, sperimentarle nel proprio territorio, ma anche per i vantaggi che, almeno in taluni casi, potrebbero derivarne alle stesse Regioni non "specializzate". Se è vero, infatti, che le pratiche interpretativo-applicative formatesi sugli enunciati del Titolo V possono – come si è detto – lasciare un segno sull'interpretazione delle clausole di "specializzazione" (e, ancora prima, sulla loro formulazione), è vero anche l'inverso, le seconde sollecitando, per la loro parte, la rigenerazione semantica dello stesso dettato costituzionale: con un moto – come si vede – circolare, che si ricarica da se stesso senza sosta e che, a seconda delle contingenze, può portare ora a riduttive manifestazioni dell'autonomia ed ora, invece, alla crescita di quest'ultima o, diciamo meglio, al recupero almeno di una parte del terreno da essa fin qui ceduto ad istanze di uniformità fortemente radicate nell'esperienza.

ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, in *Federalismi.it*, 22/2006).

1.2. ... ovvero anche per il futuro (in prospettiva teorico-
astratta)

La seconda prospettiva, quella *esterna*, richiederebbe un lungo discorso ed uno spazio qui non disponibile, finendo col coinvolgere e rimettere in discussione la stessa consistenza del regime duale di autonomia, nelle sue declinazioni come *ordinaria* e *speciale*.

Mi limito al riguardo solo ad enunciare una tesi, nella quale ogni giorno che passa sempre di più mi riconosco, senza far luogo ai pur necessari svolgimenti argomentativi a suo sostegno e rimandando per ciò ad altri luoghi di riflessione scientifica. Ed è che la soluzione più adeguata a me sembra esser nel senso di mettere senza alcun rimpianto da canto quel regime, che nei termini in cui oggi si presenta non ha più senso alcuno, al suo posto prefigurando l'avvento di una condizione di *specialità diffusa*, nondimeno bisognosa di esser delimitata nelle sue più salienti ed espressive manifestazioni (come sempre, tentando di comporre in modo ottimale, alle condizioni storicamente date, unità e autonomia) ⁽⁵⁾. Altro è, però, definire fini e confini dell'autonomia, in un modello delineato sulla Carta unicamente nei suoi tratti essenziali e quindi affidato per la sua concreta implementazione ad un'esperienza sollecitata a ricercare in se stessa i suoi punti di equilibrio, all'insegna del *principium cooperationis*, ed altro ancora seguitare stancamente a ragionare nella "logica" perdente di un'autonomia comune e di un'autonomia differenziata, entrambe tuttavia a conti fatti obbligate a convergere e ad appiattirsi, realizzandosi quindi in forme complessivamente irricognoscibili in base al modello.

Il punto, dunque, non è "*specializzazione*" sì, "*specializzazione*" no, ma quale "*specializzazione*"; altrimenti, il discorso risulterà inevitabilmente, negativamente segnato in partenza,

(5) Di quest'idea mi sono dichiarato già prima della riforma del 2001 e della previsione in essa della clausola di compromesso di cui siamo oggi chiamati a discutere: v., dunque, volendo, il mio *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 6/2000, p. 845 ss.

siccome viziato da una soffocante, sterile astrattezza.

Per altro verso, la coerenza dell'autonomia "specializzata" rispetto al quadro costituzionale delle competenze è messa in discussione anche da quanti non si prefigurano, con una dose di sano realismo, il superamento del regime duale suddetto, pervenendo tuttavia anche per tale via a contestare la complessiva capacità di tenuta dell'impianto costituzionale.

Chi, come R. Bin⁽⁶⁾, dichiara di non riuscire ad immaginare quale possa essere il significato dell'eventuale riconoscimento di forme di autonomia "specializzata" con riguardo alle materie di potestà concorrente, una volta acquisito che l'autonomia regionale si trovi per le materie in parola soggetta, secondo modello, al rispetto dei principi fondamentali posti o desunti dalle leggi dello Stato, a conti fatti manifesta perplessità non tanto (o non soltanto) circa l'opportunità della "specializzazione" ma – di più – circa la coerenza del dettato costituzionale, nella parte in cui vuole distinti, ciascuno dotato di connotati suoi propri, i tipi di potestà legislativa regionale.

Lo scopo della "specializzazione", avuto riguardo al piano delle esperienze di normazione, è chiaro: dar modo alla potestà concorrente di convertirsi in "piena" (o, meglio, "residuale"), così come alla potestà esclusiva dello Stato, per le materie indicate nell'art. 116, di commutarsi in concorrente (o, forse, addirittura, "piena")⁽⁷⁾, determinandosi pertanto uno scivolamento di materie da un'"area" all'altra, con evidenti riflessi a cascata per l'ordine delle fonti sia statali che regionali (si pensi, ad es., al riassetto dei poteri regolamentari). Per vero, la "specializzazione" – come si è opportunamente fatto notare⁽⁸⁾ – non si esaurisce unicamente in questo, coinvolgendo l'intera sfera dell'autonomia (anche, dunque, nelle sue proiezioni ai piani dell'amministrazione e della finanza), ma ha appunto nella ride-

(6) ... nel *paper* sopra cit., par. 3.

(7) Su ciò può, volendo, vedersi il mio *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino 2005, p. 135 ss.

(8) ... tra gli altri, da M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. Caretti, Torino 2003, p. 163 ss.

finizione delle competenze legislative la sua prima e più espressiva rappresentazione.

Naturalmente, è del tutto legittimo dubitare che questa complessa, corposa manovra riesca; e non esito qui io pure ad esprimere dubbi circa la sua piena fattibilità, che mi vengono da un'esperienza ormai nutrita di esempi ripetuti (diciamo, di vere e proprie *consuetudini*) nel senso dell'appiattimento dei tipi di potestà legislativa e del loro complessivo scadimento in nome di non meglio precisate esigenze di carattere unitario, non di rado dalla stessa giurisprudenza costituzionale più affermate che dimostrate.

Ma – qui è il punto – altro è manifestare scetticismo circa la possibilità di declinare al plurale le espressioni dell'autonomia, recuperandone il senso complessivo in conformità all'originario disegno, ed altro ancora qualificare come incomprensibile il modello costituzionale di “specializzazione”. All'inverso, esso si spiega perfettamente proprio alla luce della differenziazione operata dalla Costituzione tra i tipi di autonomia normativa. Che, poi, anche il destino della “specializzazione” possa risultare triste, ponendosi a rimorchio di altre, negative esperienze, è un discorso diverso, che appunto porterebbe alla fin fine a stracciare la Carta ed a gettarla nel cestino. Siamo però sicuri che ciò convenga all'autonomia? O non piuttosto giova tentare un pur problematico ed arduo recupero del disegno suddetto, per il quale *proprio* (o *anche*) le esigenze di “specializzazione” potrebbero giocare la loro parte?

2. *La duplice valenza, procedimentale e sostanziale, del come*

2.1. *Se sia necessaria ovvero opportuna una “legge-modello” sulle procedure*

Il discorso si sposta a questo punto sul *come*. Termine che qui assumo in una duplice valenza, procedimentale e sostanziale.

Per il primo aspetto, è innanzi tutto da chiedersi se vi sia

davvero bisogno di una legge statale sulle procedure prima di (ed al fine di) far luogo all'attivazione delle procedure stesse.

La questione è stata, come si sa, a lungo discussa; e non sono mancati i buoni argomenti a sostegno sia dell'una che dell'altra tesi. Sembra alla fine prevalsa la soluzione affermativa, secondo quanto peraltro testimoniato dallo schema di disegno di legge sopra richiamato. Comprendo le ragioni che hanno portato a quest'esito, in considerazione di esigenze di uniformità e di ordine particolarmente avvertite, che tuttavia non condivido appieno; o, meglio, non condivido l'idea di una disciplina troppo minuta su alcuni punti e, invece, stranamente silente su altri. Non capisco, ad es., perché mai la consultazione degli enti locali debba aver luogo dappertutto allo stesso modo (e, segnatamente, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali) e non possa piuttosto aversi in forme differenziate, frutto di autodeterminazione delle Regioni stesse, per quanto sembri invero difficile scostarsi dalla soluzione di primo acchito più piana e ragionevole, che passa cioè attraverso il coinvolgimento del Consiglio suddetto, in linea peraltro con un'indicazione generale al riguardo data dall'art. 123 Cost. (solo in via provvisoria, in caso di mancata istituzione dell'organo, può pensarsi a percorsi diversi, secondo quanto previsto dallo schema governativo sopra richiamato). Forme differenziate possono, ancora prima, aversi in merito alla composizione della rappresentanza regionale, così come peraltro segnalato da una sensibile dottrina; e, per quanto venga subito da pensare ad una partecipazione alle trattative degli organi esecutivi, nulla osta a che possano preferirsi soluzioni maggiormente articolate e flessibili (che, ad es., coinvolgono in modo diretto le assemblee elettive). La qual cosa, poi, per la sua parte avvalora l'idea secondo cui l'adozione di una "legge-modello" sia opportuna altresì in ambito regionale, magari in svolgimento di talune essenziali indicazioni al riguardo contenute negli statuti ⁽⁹⁾, laddove, però, si registrano

(9) Sottolinea il rilievo di indicazioni statutarie al riguardo, tra gli altri, G. BRAGA, *La legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni*, in AA.VV., *Trasformazioni della funzione legislativa*, III.1, a cura di F. Modugno e P. Carnevale, Milano, 2003, p. 103 ss.

vistose carenze⁽¹⁰⁾.

Piuttosto, l'utilità di una "legge-modello" statale può cogliersi sotto altri aspetti, ad es. con riguardo alla diversa capacità di pressione di cui dispongono le Regioni ed in vista di salvaguardare al meglio quelle più deboli.

Così, opportuna appare ai miei occhi la previsione, presente nello schema di disegno di legge suddetto, secondo cui, una volta raggiunta l'intesa e ritenendosi riservata al Governo l'iniziativa legislativa volta a darvi seguito (una riserva, tuttavia, da taluno contestata, in forza dell'erronea credenza che porta a vedere l'iniziativa regionale come una vera e propria iniziativa di legge e non già, quale invece è, unicamente di... *intesa*)⁽¹¹⁾, sarebbe fatto obbligo al Governo stesso di presentare il disegno di legge entro un termine prestabilito e ravvicinato rispetto alla positiva conclusione delle trattative (trenta giorni, per lo schema in parola). Un termine di sicuro non tassativo ma che ugualmente è bene che sia con chiarezza fissato (assai problematico e comunque controproducente affermare che il mancato rispetto dello stesso, così come in genere di altre clausole della "legge-modello", sia causa d'invalidità degli atti che vi facciano luogo, se non altro per il difetto di "copertura" costituzionale operata a beneficio della legge stessa; ciò che, ad ogni buon conto, non toglie l'utilità di una disciplina normativa delle procedure che renda disagevole lo scostamento da essa).

D'altro canto, sia che si consideri il disegno di legge volto a

(10) Né sembra ad oggi emergere la consapevolezza e la volontà di colmarle in modo adeguato. Ad es., nel progetto di Statuto per la Lombardia, n. 292 (a firma del consigliere Adamoli), presentato il 27 dicembre 2007, ci si limita a sancire l'impegno della Regione a promuovere e sviluppare "le condizioni per attivare ulteriori forme di autonomia legislativa, organizzativa, finanziaria e tributaria" (art. 2, IV comma), nonché a stabilire la competenza del Consiglio a deliberare "in merito all'iniziativa e all'intesa con lo Stato, di cui all'art. 116, III c., della Costituzione" [art. 17, III comma, lett. g)].

(11) Il rilievo è in S. AGOSTA, *L'infanzia "difficile" (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in AA.VV., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli e F. Rigano, Torino, 2004, p. 328.

dar seguito all'intesa come costituito da un solo articolo che rimandi puramente e semplicemente all'intesa stessa, facendola propria, e sia che si dia modo al disegno in parola di dotarsi dei contenuti più adeguati a tradurre l'intesa in legge, non si vede la ragione di un ritardo eccessivo, che potrebbe solo dar fiato a manovre ostruzionistiche, di cui peraltro si sono avute in passato non poche testimonianze con riguardo ad altri campi di esperienza (si pensi, ad es., alle vicende delle norme di attuazione degli statuti speciali, non di rado venute alla luce a lunga distanza di tempo dalla chiusura dei lavori delle commissioni paritetiche).

2.2. *Se convenga porre limiti in astratto alla "specializzazione"*

Allo stesso tempo, può essere opportuno, a salvaguardia dell'autonomia in genere (ma, nuovamente, in modo particolare dell'autonomia di alcune Regioni), che si stabiliscano alcune regole valevoli per tutte le esperienze di "specializzazione", quali che siano dunque le Regioni interessate e quali i tratti identificanti le esperienze stesse.

Mi preoccupano soprattutto le questioni concernenti i limiti della "specializzazione", le verifiche periodiche degli esiti della stessa e, in genere, i controlli effettuabili in occasione dell'esercizio dei poteri "specializzati", nonché le procedure e le garanzie bisognose di essere apprestate in occasione di eventuali correzioni delle intese originarie e, soprattutto, per il caso del ritorno, dopo una sfortunata esperienza di "specializzazione", al regime comune.

Come si vede, qui i profili di procedura si mescolano a quelli di sostanza, fino a dar vita ad un grumo di questioni internamente inscindibile.

Non possiedo molte certezze a riguardo dei punti ora indicati; accenno, dunque, a talune possibili soluzioni, con riserva di maggiore approfondimento altrove.

Per il primo aspetto, mi chiedo se sia possibile e/o legittimo che si dica in partenza che, per talune materie o "porzioni" di

materia (o, diciamo meglio, *interessi*, ch  di questi a conti fatti si tratta), lo Stato non   disponibile all'accordo. Il dettato costituzionale parrebbe escludere questa eventualit : una volta rispettati i confini pur sommariamente segnati nell'ultimo comma dell'art. 116, ulteriori delimitazioni non sarebbero dunque astrattamente consentite. Eppure, nulla pu  naturalmente opporsi a che lo Stato non dia il suo *placet* a richieste di "specializzazione" giudicate comunque eccessive. Al fine di evitare intollerabili discriminazioni, potrebbe anzi esser preferibile che le eventuali (e, se si vuole, marginali) preclusioni siano stabilite una volta per tutte (e, dunque, in modo eguale per tutte le Regioni) dalla legge, anzich  ad insindacabile discrezione del Governo. D'altro canto, la storia dei rinvii sulle leggi, al tempo del vigore del vecchio art. 127, cos  come ancora oggi la vicenda dei ricorsi contro le leggi stesse stanno qui sotto i nostri occhi ad ammaestrarci circa il fatto che trattamenti (*irragionevolmente*) differenziati possono aversi senza che per quest'aspetto si espongano a sanzione alcuna. Insomma, quando pure la fissazione di taluni limiti alla "specializzazione", nel senso ora indicato, si consideri irrispettosa del modello, potrebbe a conti fatti rivelarsi meno pregiudizievole per l'autonomia rispetto a libere ed incontrollate determinazioni, politicamente ispirate, del Governo.

Per un altro verso, per , quand'anche si convenga sull'utilit  di una delimitazione degli ambiti entro cui possono avviarsi le trattative volte alla "specializzazione", ugualmente pu  (e deve) ammettersi il caso che, in relazione ad una stessa materia, una Regione possa essere dal Governo considerata idonea a dotarsi di forme e condizioni peculiari di autonomia ed un'altra invece inidonea. E non occorre ora rammentare che proprio il principio di eguaglianza, rivisto attraverso la lente della ragionevolezza, impone l'adozione di trattamenti differenziati per soggetti che versano in condizioni diverse. Solo che un giudizio siffatto di idoneit  non dovrebbe maturare al solo piano politico bens  far capo ad indici quanto pi  possibile astrattamente definiti (e, in questo senso, oggettivi).

La conclusione sul punto   che, tutt'al pi , la legge potrebbe

escludere la "specializzazione" di qualsivoglia Regione in relazione a talune materie (*rectius*, interessi), rimettendosi quindi ad apprezzamenti in concreto circa il riconoscimento di questa o quella forma di "specializzazione" (tra quelle astrattamente non precluse) a beneficio di singole Regioni, avuto nondimeno riguardo a parametri e criteri controllabili, non già liberamente forgiati *ad personam*. In ogni caso, a salvaguardia dell'autonomia, dovrebbe farsi carico al Governo che rigetti, in tutto o in parte, una richiesta di "specializzazione" (tanto più laddove già accolta a beneficio di altra Regione...) di far luogo ad una congrua motivazione, dandosi così modo alla Regione che lamenti di essere stata irragionevolmente menomata nella propria autonomia o discriminata rispetto ad altre Regioni di rivolgersi al giudice costituzionale (in sede di conflitto di attribuzione). Certo però si è che viene difficile immaginare un Governo obbligato *iussu iudicis* a stipulare l'intesa, come pure quindi obbligata la maggioranza parlamentare che lo sostiene a tradurre in legge l'intesa stessa. D'altro canto, si danno pur sempre, come si sa, limiti strutturali dei meccanismi di cooperazione, al cui cattivo funzionamento può solo in certi casi e fino ad un certo punto porsi riparo in sede giudiziale.

2.3. Se possano darsi casi di "specializzazione" in peius

Due sole parole ancora in merito alla consistenza della "specializzazione".

Si è ancora di recente fatto notare ⁽¹²⁾ che essa potrebbe essere non necessariamente nel senso della estensione ma anche in quello opposto. In disparte, però, ogni riserva di carattere teorico-sistematico circa la configurabilità di questa ipotesi, specie in rapporto all'indicazione data nell'art. 5 nel senso della promozione dell'autonomia, si fatica invero a comprendere per quale ragione un ridotto esercizio dei poteri in genere riconosciuti alla Regione ovverosia il volontario arretramento di

(12) ... da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Il federalismo fiscale*, 1/2007, p. 176 ss.

quest'ultima dall'area ad essa riservata dal Titolo V debba richiedere il passaggio della sua formalizzazione in un patto con lo Stato.

La questione rimanda, una volta di più, ad una generale ricostruzione dell'autonomia e delle sue possibili vicende secondo modello.

Chi, come me, considera recessiva la "logica" della separazione delle competenze, ormai soppiantata dalla "logica" opposta della integrazione, all'insegna dei principî di sussidiarietà e cooperazione, non ha motivo di credere nell'utilità di intese (e leggi) di "specializzazione" in controtendenza rispetto alla valorizzazione dell'autonomia. Vorrà dire che se la Regione non si avvale delle competenze ad essa dalla Carta riconosciute, provvederà lo Stato al suo posto, ma senza alcun bisogno che ciò sia messo nero su bianco in un patto: quasi che la Regione avverta il bisogno di enunciare *programmaticamente* l'intento di non farsi cura di certi interessi, i quali pure, non potendo restare scoperti, richiedono di essere affidati, sia pure a titolo precario, alla gestione di un altro (che non può essere che lo Stato). Cosa diversa è che, dopo aver acquisito in via pattizia forme e condizioni ulteriori di autonomia, la Regione avverta il bisogno di sgravarsene in parte, non ritenendosi più in grado di far fronte come si conviene agli impegni presi. Una eventualità certamente prospettabile, per la sostanza, mentre resta da vedere in quali forme possa concretarsi (ma, su ciò, di qui a breve).

Il vero è che, se a base della tesi qui non accolta sta l'esigenza, pienamente condivisibile, di rimediare alle numerose, ripetutamente segnalate, sviste commesse in sede di redazione degli elenchi delle materie dall'autore della riforma del 2001, riportando in tutto o in parte in capo allo Stato materie che la lettera del dettato costituzionale può far considerare astrattamente idonee a ricadere nella sfera di competenze delle Regioni, la via maestra è quella della revisione del dettato stesso, non già l'altra, obliqua, delle procedure di "specializzazione".

2.4. Controlli e verifiche in genere riguardanti l'esercizio dei poteri "specializzati"

Tutto da costruire, poi, il versante dei controlli e delle verifiche in genere sull'attività posta in essere in esercizio dei poteri di "specializzazione". Mi pare, nondimeno, opportuno che si preveda in modo esplicito l'eventuale sostituzione dello Stato alla Regione in caso di inadempimento o di cattivo adempimento.

Il capitolo dei poteri sostitutivi è – come si sa – uno dei più travagliati dell'intero libro dell'autonomia, ad oggi non pochi essendo i punti oscuri, che attendono di ricevere la necessaria chiarificazione⁽¹³⁾. Accenno solo, al riguardo, al fatto che, ove pure si acceda alla tesi sfavorevole alle sostituzioni sul terreno legislativo da parte dello Stato nei riguardi delle Regioni (tesi avverso la quale, peraltro, mi sono più volte dichiarato⁽¹⁴⁾), difficilmente essa potrà esser tenuta ferma anche per le esperienze di "specializzazione", tanto più laddove abbiano ad oggetto materie rientranti nella potestà esclusiva dello Stato, cui fanno capo interessi che, pur se disponibili (nelle sole forme e nei soli limiti della "specializzazione"), richiedono nondimeno di essere come si conviene salvaguardati. Ad ogni buon conto, a scanso di equivoci, è consigliabile, come si viene dicendo, che tutto ciò sia messo nero su bianco.

2.5. Le vicende della "specializzazione" nel tempo (in specie, la previsione di "intese-figlie", "minori" o particolari, ed i loro rapporti con l'"intesa-madre", nonché la spinosa questione concernente l'eventuale ritorno al regime comune dopo una sfortunata esperienza di "specializzazione")

(13) Per una compiuta disamina delle numerose questioni che al riguardo si pongono rimando a C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano 2007 e L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, Torino 2007.

(14) Ancora di recente, nella voce *Competenze legislative (riparto delle)*, che è in *Il Diritto, Enciclopedia Giuridica del Il Sole-24 ore*, III (2007), p. 404 ss., nonché in *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in *Quad. reg.*, 1-2/2007, p. 401 ss.

Forse, ancora più delicate, poi, le questioni relative all'eventuale ritorno al diritto comune dopo una sfortunata esperienza di "specializzazione".

Escluderei, in via preliminare, che possa stabilirsi in partenza (ed in astratto) la scadenza del patto di "specializzazione" dopo un certo tempo (eventualità invece prefigurata in dottrina⁽¹⁵⁾ ed ora riconosciuta come possibile anche dalla più volte citata bozza di disegno di legge di attuazione dell'art. 116): "specializzazioni" a termine, a mo' di contratti d'affitto, prima ancora che foriere di gravi inconvenienti (specie per ciò che riguarda la gestione della transizione), mi sembrano irragionevoli. In questo riesco a vedere solo il bianco e il nero: o si danno interessi peculiari, che giustifichino l'avvento della "specializzazione" (e mi par chiaro che essi debbano essere fortemente radicati nel territorio e, dunque, dotati dell'attitudine a durare indefinitamente nel tempo) oppure non si danno (ed allora artificiosa è la "specializzazione" e, perciò, irragionevoli gli atti – l'intesa e la legge – che vi fanno luogo). Cosa diversa è che il ripristino del regime comune si renda dopo un certo tempo consigliabile e che si abbia, preferibilmente, dietro accordo tra le parti: l'ipotesi che veda la luce un'intesa uguale e contraria a quella iniziale o anche un'intesa modificativa della prima è, dunque, da mettere in conto. Non escluderei, anzi, che, così come si è soliti fare sul terreno delle esperienze di delega legislativa, si prefigurino già nell'intesa iniziale l'eventualità della sua "correzione e integrazione" entro un certo tempo (dieci anni o il più breve termine di volta in volta convenuto dalle parti, secondo la bozza già richiamata).

Discorso ancora diverso è che si pensi di far seguire ad una prima intesa (un'"intesa-madre", come la si è chiamata⁽¹⁶⁾) intese ulteriori ("intese-figlie"), analogamente a quanto si è avuto in altri campi di esperienza (ad es., sul terreno dei rapporti con

(15) V., tra gli altri, M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., pp. 152 e 171 ss.

(16) S. AGOSTA, *L'infanzia*, cit., p. 335.

la Chiesa ⁽¹⁷⁾. Ed è da chiedersi, per un verso, se convenga che questa eventualità sia prefigurata dalla "legge-modello" ovvero rimessa alle singole leggi di "specializzazione" e, per un altro verso (ed anche a prescindere da siffatta ipotesi), se possa darsi il caso che alle intese "minori" o particolari si riconosca il titolo di derogare all'intesa di base, ovviamente dietro abilitazione espressa di quest'ultima (una sorta di "*delegificazione*" *pattizia*, insomma). Applicando alle vicende di normazione in parola taluni schemi di inquadramento sistematico ormai da tempo in genere invalsi, verrebbe di dire di sì; non ci si nasconde, tuttavia, che in tal modo potrebbero essere agevolmente aggirate le procedure solenni richieste dall'art. 116 (ad es., per ciò che concerne la consultazione delle autonomie locali e persino per la stessa "conversione" in legge delle intese "minori" che, per l'ipotesi ora ragionata, potrebbero essere recepite a mezzo di regolamenti o addirittura in via amministrativa).

Il punto mi parrebbe meritevole di ulteriore riflessione, nell'ambito di una generale riconsiderazione delle vicende della normazione nel tempo. Così, si dovrebbe, tra l'altro, prevedere quali effetti possano discendere a carico di siffatte intese particolari dall'eventuale revisione dell'accordo di base, specie per il caso che, determinandosi l'invalidità sopravvenuta delle intese stesse, occorra provvedere sollecitamente al loro aggiornamento. Nessun dubbio, ovviamente, che le intese "minori" possano essere direttamente rimosse da una nuova intesa "maggiore" sopravveniente e con esse incompatibile; non è detto, però, che quest'ultima esibisca contenuti talmente dettagliati da mostrarsi idonea a prendere subito il posto di quelle e, dunque, ad abrogarle o variamente modificarle. Si rende, pertanto, necessario fissare un pugno di regole di procedura, grazie al quale si abbia l'opportunità di ripristinare, nel più breve tempo possibile e nei modi più adeguati, l'armonia in seno al sistema delle intese.

Il punto, nondimeno, forse maggiormente delicato è quello

(17) Indicazioni al riguardo possono aversi dal mio *Intese subconcordatarie*, in *Enc. giur.*, Agg., II (1994).

relativo all'eventuale ripristino dello *status quo* per effetto di una manifestazione di volontà unilaterale da parte dello Stato (e, in via di mera ipotesi, della stessa Regione).

A tutta prima, verrebbe di dire senz'altro di no. La legge di cui al terzo comma dell'art. 116, in quanto tipizzata nella competenza, non può essere derogata da una legge non "concordata"¹⁸. Questo è tuttavia, forse, uno di quei casi in cui a chi non è dato di fare il *meno* potrebbe esser dato di fare il... *più*. D'altro canto, nulla osta a che lo Stato o, magari, la stessa Regione subordinino la conclusione del patto alla condizione che lo stesso riconosca la facoltà di recesso unilaterale, anche a mezzo di procedure non solenni e dopo che si sia inutilmente esperito il tentativo di sciogliere il patto stesso in modo consensuale: un riconoscimento, in astratto, fatto a beneficio di entrambe le parti (la stessa Regione non può certo esser obbligata a farsi carico *usque ad aeternitatem* di compiti che non riesca più ad assolvere); in pratica, però, forse, il più delle volte del recesso si avvarrà l'ente presso cui erano originariamente allocate le competenze oggetto di "devoluzione".

Insisto sull'opportunità che l'ipotesi ora discussa costituisca oggetto di una esplicita previsione: se si vuole, nella "legge-modello" ovvero nelle singole leggi di "specializzazione" (e, risalendo, nelle relative intese) ⁽¹⁹⁾. Se così, infatti, non dovesse

(18) Per taluno, persino se costituzionale: N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, p. 57; G. BRAGA, *La legge*, cit., p. 110 ss. e G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, a cura di D. Dominaci, G. Falzea, G. Moschella, Milano 2004, p. 402 s.; ma v. pure, di quest'ultimo, il più articolato ragionamento svolto in *Asimmetrie regionali in Italia tra revisione costituzionale e 'decostituzionalizzazione'*, in AA.VV., *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale diritto interno esperienze straniere*, a cura di S. Gambino e G. D'Ignazio, Milano 2007, p. 593 ss.

A favore della modifica della legge di "specializzazione", nonché della sua abrogazione "secca" in modo unilaterale (e con legge costituzionale) mi sono già dichiarato nel mio *Fonti*, cit., p. 139. Colgo l'opportunità oggi offertami per precisare che, al fine di evitare che si debba far ricorso alle procedure aggravate, converrebbe prevedere già nell'intesa l'eventualità del suo superamento a mezzo di soluzioni procedurali semplificate, secondo quanto si passa subito a dire nel testo.

(19) Potrebbe, ovviamente, darsi il caso che ciò che è dalla "legge-modello" previsto

essere, potrebbe risultare problematico desumere dal patto l'implicito riconoscimento del diritto (o della facoltà) di recesso in parola. La regola dei patti è piuttosto quella della loro modifica o rimozione per via ugualmente pattizia, salva nondimeno l'applicazione del principio *inadimplenti non est adimplendum*. A ben vedere, lo stesso canone del *contrarius actus*, vale a dire delle modifiche adottate con le medesime procedure seguite per la formazione delle regole originarie, potrebbe essere considerato qui non valevole in vista del ritorno al regime comune, la via delle intese (e della conseguente ridefinizione del quadro costituzionale delle competenze) potendo essere – *secundum verba* – battuta nel solo caso che si punti all'accrescimento dell'autonomia, vale a dire allo scopo di dotare le Regioni di forme e condizioni *ulteriori* di autonomia. Un esito ricostruttivo, questo, che potrebbe nondimeno considerarsi troppo rigido e stringente, diciamo pure per le stesse Regioni non conveniente, laddove esse aspirino a rimettere a punto l'assetto complessivo della loro autonomia, dopo aver in modo non soddisfacente sperimentato gli effetti della "specializzazione".

Consiglierei, dunque, di evitare il ripetersi di annose discussioni circa il *verso* ed i *limiti* delle procedure pattizie di revisione del quadro costituzionale delle competenze. La qual cosa – come si viene dicendo – può, a mia opinione, aversi stabilendo in partenza (nuovamente, nella "legge-modello" ovvero nelle singole leggi di "specializzazione") che gli accordi iniziali sono soggetti a modifiche, periodiche ovvero secondo necessità, *quale che sia il senso delle stesse*, dietro nuovi accordi tra le parti, mentre il solo scioglimento del vincolo (e il conseguente ritor-

sia invece escluso dalle singole leggi di "specializzazione", astrattamente idonee a derogare alla prima, una volta che si convenga a riguardo del fatto che essa risulta sprovvista di esplicita "copertura" costituzionale; così come può darsi che ciò che non è previsto dall'una fonte sia invece stabilito dalle altre. La qual cosa, tuttavia, non esclude l'utilità di una previsione del recesso (al pari di altri eventi ancora) già nella fonte sulle procedure, che si propone appunto come "modello", culturale prima ancora che positivo, restando comunque fermo che, in assenza di peculiari indicazioni contenute nei singoli atti di "specializzazione", gli stessi possono essere integrati dalle metanorme enunciate dalla fonte suddetta. A scanso di ogni possibile equivoco, converrebbe che anche questo fosse detto in modo esplicito.

no al diritto comune) può aversi anche *inaudita altera parte* o, meglio, come si viene dicendo, dopo aver inutilmente esperito il tentativo della rescissione consensuale, fermo in ogni caso restando l'obbligo di pervenire, nei tempi giusti, al ripristino del regime comune in modi comunque conformi a "leale cooperazione".

Nello scenario della rimozione in via unilaterale del patto, i problemi non farebbero, ad ogni buon conto, difetto.

Per un verso, pure a seguito del recesso sarebbe necessario far luogo ad una difficile e prevedibilmente lunga gestione della transizione, che converrebbe fosse essa pure governata da... *intese* o che, quanto meno, si svolgesse all'insegna della reciproca cooperazione.

Per un altro verso, mentre il recesso da parte dello Stato potrebbe prendere piede, per l'ipotesi ora discussa, a mezzo di una legge uguale e contraria a quella a suo tempo adottata per far luogo alla "specializzazione" ⁽²⁰⁾ o, quanto meno, a mezzo di legge costituzionale, il recesso da parte della Regione non si saprebbe come possa quindi perfezionarsi, nessuno essendo materialmente in grado di obbligare lo Stato (che non lo voglia) a rimuovere la legge di "specializzazione": a meno che, per far fronte a siffatto inconveniente, non si pensi di inscrivere nel patto originario una clausola che appunto comporti la cessazione degli effetti della legge col solo fatto della manifestazione da parte di uno dei contraenti (e, dunque, pure della Regione) della volontà di recesso, restando pertanto la legge stessa sottoposta

(20) È da chiedersi se, esclusa in tesi la necessità dell'intesa a finalità di "restaurazione", la legge ordinaria che vi faccia luogo – ammesso che possa bastare allo scopo – debba venire essa pure alla luce a maggioranza assoluta. Ove si acceda all'ordine di idee favorevole all'abrogazione "secca" (e in modo unilaterale) della legge di "specializzazione", parrebbe doversi concludere nel senso che essa possa aver luogo con le regole usuali in tema di formazione delle leggi. Il canone della maggioranza assoluta sembra, di contro, prescritto a seguire l'opposto ordine di idee, secondo cui il superamento della legge in parola richieda l'adozione di una nuova legge "contrattata". Ancora diverso, ovviamente, lo scenario per il quale l'unico modo consentito in vista dell'eventuale ritorno al regime comune a seguito di un atto di volontà del solo Stato sarebbe quello del ricorso alle procedure dell'art. 138 (ma v. su ciò, quanto se ne dice subito nel testo).

ad una condizione risolutiva del proprio vigore ⁽²¹⁾. Soluzione che, nondimeno, non esclude, come s'è veduto, l'opportunità di una regolazione della transizione in vista di un indolore ritorno al regime comune.

Naturalmente, particolarmente delicata è la situazione che viene a crearsi laddove sia lo Stato a prendere l'iniziativa di sciogliere il patto, per il pregiudizio che potrebbe aversi per il soggetto storicamente e politicamente più debole, la Regione. Queste vicende richiedono, dunque, di essere accompagnate, nel loro concreto svolgimento, dalle opportune garanzie, sia procedurali che sostanziali. In congiunture siffatte, grava di certo sullo Stato che intenda porre fine al patto di "specializzazione" l'obbligo di mettere in mora la Regione inadempiente, se del caso di soccorrerla in sede di esercizio dei poteri "specializzati" (specie per ciò che concerne la gestione di taluni servizi), di dar modo alla Regione stessa di motivare le ragioni del proprio comportamento, e via dicendo. Escludere, tuttavia, che il recesso in parola possa aversi sol perché la Regione si dichiara indisponibile allo scioglimento consensuale del vincolo, pur laddove si sia manifestata palesemente inidonea a far fronte alle esigenze della "specializzazione", sarebbe un vero e proprio suicidio, questo sì in palese disprezzo di interessi costituzionalmente protetti. Volendo, si potrebbe anche ritenere che la legge di revoca dell'intesa si sottoponga ad uno scrutinio stretto della sua validità e, persino, che per essa si capovolga la presunzione di validità in generale valevole per le leggi (e gli atti giuridici in genere): ponendosi essa nel verso opposto alla valorizzazione dell'autonomia, la sua invalidità potrebbe essere presunta (salva, beninteso, la prova del contrario).

Non è di ciò, tuttavia, che possiamo ora dire in modo adeguato, i profili processuali ponendosi comunque al di là della soglia fissata al legislatore e richiedendo piuttosto di essere, come di consueto, messi a fuoco per mano della giurisprudenza. Segnalo solo che l'importanza dei profili ai quali si è appena

(21) Cfr., sul punto, al mio il pensiero di M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., p. 147 ss., spec. pp. 152 e 169 ss.

fatto cenno non è stata avvertita dall'autore della bozza di disegno di legge di attuazione dell'art. 116, nella quale della dinamica delle intese, come pure delle garanzie ad essa connesse, non si fa parola alcuna.

3. *A chi possano riferirsi le forme e condizioni di autonomia "specializzata". Una notazione finale sul carattere plurisoggettivo (o collettivo) delle intese, sulla varietà delle esperienze sulla loro base formatesi, sulla congruità necessaria richiesta tra gli atti per il cui tramite esse prendono corpo e le condizioni complessive di contesto*

L'ultimo punto è, a mio modo di vedere, quello meno impegnativo. Vi accenno solo perché è a più riprese circolata la tesi, fatta tuttavia oggetto, ancora di recente, di puntuali rilievi critici⁽²²⁾, secondo cui le procedure di "specializzazione" potrebbero riflettersi anche a beneficio delle Regioni speciali, in virtù della clausola di cui al cit. art. 10 della legge di riforma del 2001⁽²³⁾. Una tesi che tuttavia non persuade, oltre che in considerazione della lettera del disposto costituzionale, che dichiara di volersi dirigere alle *sole* Regioni di diritto comune, anche (e soprattutto) per una ragione di carattere sistematico. Il regime delle Regioni ad autonomia differenziata è infatti definito dai rispettivi statuti, la cui modifica può aversi unicamente nelle forme per questi prescritte. D'altro canto, le Regioni in parola non hanno motivo di "specializzarsi" in quanto appunto già... *speciali*⁽²⁴⁾.

(22) V., nuovamente, A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit., p. 155 ss.

(23) Fanno, tra gli altri, appello a quest'ultimo disposto M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., p. 143 ss.; D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2-3/2003, p. 419 ss., nonché *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in questa *Rivista*, 2/2003, p. 221 ss., spec. p. 234 ss.; E. DE MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano 2004, p. 410; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino 2007, p. 189 s.

(24) V. quanto ne dicono al riguardo A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del*

Oltre tutto, sarebbe ben strano che talune Regioni ricevano un trattamento alla cui conformazione non abbiano potuto concorrere, una volta che si convenga a riguardo del fatto che l'iniziativa della "specializzazione" resta riservata alle sole Regioni di diritto comune, le Regioni ad autonomia differenziata restando dunque escluse dal tavolo delle trattative. Si assisterebbe, pertanto, alla singolare situazione per la quale, mentre in occasione delle modifiche statutarie le Regioni possono ora sollecitarne l'effettuazione ed ora, comunque, essere sentite (per il caso che le modifiche stesse traggano origine da atti d'impulso provenienti dalle Camere o dal Governo), si troverebbero invece costrette a restare mute davanti alla formazione degli atti di "specializzazione" ed a subirne quindi gli effetti persino laddove non graditi.

Il vero è che la estensione di tali effetti alle cinque Regioni va incontro a difficoltà forse insuperabili. In disparte, infatti, la circostanza per cui la soluzione in parola potrebbe valere solo fino all'adeguamento degli statuti e non pure a regime (fatto, nondimeno, salvo il caso che i nuovi statuti riproducano, senza sbarramento temporale, la clausola di maggior favore), ugualmente essa lascia fortemente perplessi anche per il tempo di attesa della riscrittura degli statuti, sol che appunto si consideri la origine o natura pattizia degli atti di "specializzazione", che potrebbero dunque specificamente valere per la sola Regione o le Regioni che si siano attivate per la loro formazione. La qual cosa, peraltro, non esclude – come si fa da molti notare – la eventuale stipula collettiva di un'intesa, senza nondimeno che se ne possa avere l'imposizione a Regioni cui potrebbe non adattarsi e senza che neppure Regioni-terze (segnatamente, ad autonomia differenziata) possano *motu proprio et inaudita altera parte* avocare a sé, in tutto o in parte, clausole dell'intesa stessa, così come invece in passato proposto da talune bozze di statuto speciale in cantiere. Obbligato mi pare, in conclusione, il passaggio consensuale, col riscontro che in esso può effettuarsi in *tan-*

passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico", in AA.VV., La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive, a cura di G.F. Ferrari e G. Parodi, Padova 2003, p. 400 s.

dem da parte di Stato e Regione-terza della congruità delle clausole di “specializzazione” già stabilite a beneficio di altra Regione rispetto al diverso contesto cui dovrebbero essere applicate ⁽²⁵⁾.

Quel che, ad ogni buon conto, importa è che il carattere plurisoggettivo di talune intese, astrattamente ammissibile, si concili con il fine della “specializzazione”. Diversamente da quanto ritenuto possibile da alcuni studiosi, non potrebbe dunque essere battuta la via tracciata dall’art. 116 per far luogo ad un mutamento del regime comune, con effetti cioè valevoli, ad un tempo e in un sol colpo, per *tutte* le Regioni non speciali. In tal modo, infatti, non si assisterebbe alla “specializzazione” dell’autonomia di alcune Regioni rispetto all’autonomia delle altre bensì alla revisione del diritto comune, la quale tuttavia richiede l’obbligatorio ricorso alle procedure dell’art. 138. È, dunque, da tener ferma la distinzione tra queste ultime procedure e quelle, peculiari, di cui si fa parola nell’art. 116, le une non essendo in tutto fungibili dalle altre.

Naturalmente, non è questione qui di stabilire qual è il numero massimo di Regioni che possono chiedere in forma collettiva di “specializzarsi”, dotandosi di uguali forme e condizioni di autonomia; così come non si dubita che quest’esito possa aversi per effetto dell’imitazione di un’intesa da parte di altre, dandosi così vita, come si vede, ad un processo di graduale innalzamento delle condizioni di autonomia che potrebbe alla fine sfociare in un sostanziale livellamento delle stesse. La *ratio* complessiva del sistema non si coglie ed apprezza, tuttavia, nel-

(25) Nulla ovviamente osta a che nei nuovi statuti speciali si iscriva una clausola di revisione consensuale (e in forma semplificata, comunque non costituzionale) di alcuni disposti statutari [vi accennano A. CARIOLA e F. LEOTTA, *sub* art. 116, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, volume III, Torino, 2006, p. 2207]. Sconsiglierei, nondimeno, di dar modo alla clausola stessa di distendersi per l’intero campo statutario (ciò che, a conti fatti, determinerebbe uno svuotamento del significato della specialità fondata su norme costituzionali), restandone pertanto circoscritto l’utilizzo unicamente ad alcuni campi materiali, così come si ha alla luce dell’art. 116, III c. (che, poi, convenga, che essi coincidano, in tutto o in parte, con quelli indicati da quest’ultimo è un altro discorso, che tuttavia richiederebbe verifiche specifiche per ciascuna Regione, bisognose di essere fatte in concreto).

la comunanza dei regimi bensì, all'opposto, nella loro differenziazione. Discorso diverso è che, poi, si dia effettivamente l'opportunità perché la differenziazione in parola prenda corpo nell'esperienza in modo fedele alle indicazioni date dalle intese.

Si torna così alla questione da cui si è originariamente partiti, rimettendosi dunque in discussione la convenienza di avviare processi di "specializzazione" che, pur svolgendosi lungo percorsi diversi, possano poi portare nei fatti ad esiti vistosamente devianti dai fini fissati nei patti di "specializzazione".

Concludendo. Nulla vieta che un'intesa, mono- o plurisoggettiva, sia fatta in tutto o in parte oggetto di imitazione da parte di altre, sempre che ciò risulti conforme a ragionevolezza, e che, pertanto, *di fatto* si possa pure pervenire al sostanziale svuotamento del regime comune; è, però, da scartare l'idea che lo Stato possa accettare di sedersi ad un tavolo di trattative avendo per controparti *tutte* le Regioni di diritto comune (o, addirittura, anche Regioni speciali). E ancora nulla vieta che, in questa o quella parte, le intese di cui all'art. 116 risultino maggiormente benevole per l'autonomia delle stesse indicazioni contenute in uno o più statuti speciali.

La "specializzazione", insomma, non è obbligata a stare sempre a mezza via tra la specialità e l'ordinarietà, ad essere cioè meno "speciale" della... *specialità* ⁽²⁶⁾. Non si fa, dunque, questione di una (impossibile) graduazione tra forme e condizioni di autonomia, che anzi possono rivelarsi non comparabili. Il quadro finale dei rapporti Stato-Regioni, conseguente all'avvento di una esperienza diffusa di "specializzazione", può risultare, conformemente alla natura e vocazione di quest'ultima, al proprio interno accentuatamente articolato e differenziato, "plurale", entro i limiti di sistema stabiliti dal dettato costituzionale. Gli unici punti fermi in un contesto siffatto, connotato da forte dinamismo e fluidità degli elementi che lo compongono, sono dati dalla congruità necessaria tra il regime positivo di "specializzazione" e l'assetto degli interessi emer-

(26) Impropria, dunque, in astratto la qualifica (che può vedersi in A. CARIOLA e F. LEOTTA, *sub* art. 116, cit., p. 2178 ss., spec. p. 2193 ss.) dell'autonomia "specializzata" come "semispeciale".

genti dai singoli territori regionali (in ciò, a conti fatti, misurandosi la ragionevolezza delle operazioni di volta in volta compiute), nonché dal bisogno di preservare costantemente l'equilibrio tra unità e autonomia, pur se alle diverse "altezze" – se così può dirsi – in cui esso si situa e rinnova con riguardo ai rapporti, rispettivamente, tra Stato e Regioni speciali per un verso, Stato e Regioni ordinarie ("specializzate" e non) per un altro. Si tratta, poi, di far sì che le singole intese e leggi di "specializzazione" e, prima ancora, la "legge-modello", cui esse sono chiamate ad ispirarsi, effettivamente soddisfino a condizioni di ragionevolezza comunque indisponibili. La qual cosa, com'è chiaro, rimanda in ultima istanza a verifiche che potranno in modo adeguato farsi solo in relazione alle singole esperienze di "specializzazione", per il modo con cui – anche al di là di ciò che sta scritto nei patti – prenderanno in concreto piede e verranno a maturazione.

Quale “regionalismo differenziato” ?

di Adele Anzon Demmig

1. Nella discussione sul federalismo/regionalismo “differenziato” o “asimmetrico” esiste una certa confusione terminologica. Per prima cosa, allora, voglio precisare che parlando di “differenziazione” o “asimmetria nello stato politicamente decentrato (o “composto”), non mi riferisco alla diversità di condizioni socio-economiche, culturali ecc. tra i territori – che è una mera situazione di fatto – né alla diversità delle concrete normative prodotte dalle entità *sub*-statali nell’esercizio delle rispettive competenze, e neppure il diverso trattamento di qualcuna o ciascuna di esse conseguente all’applicazione dei meccanismi di ripartizione delle risorse finanziarie.

Con l’uso di questi termini intendo indicare specificamente la differenza tra i territori in relazione al grado e alla misura delle rispettive sfere di autonomia e cioè, più precisamente, in altri termini, alla dotazione costituzionale delle loro competenze. Per Stato federale o regionale differenziato o asimmetrico quindi intendo soltanto quello nel quale le entità *sub*-statali non hanno tutte le medesime competenze, ma competenze diverse.

L’uniformità di regime competenziale è tipica degli Stati federali più tradizionali, di origine autenticamente pattizia, o comunque in quelli che ne applicano il modello, nei quali l’eguaglianza di posizione degli Stati membri nel nuovo ordinamento è il riflesso della pregressa sovranità e dunque parità dei protagonisti del patto. L’uniformità di regime corrisponde alla pari ordinazione e alla eguaglianza tra gli Stati-membri. Gli Stati regionali invece – come è tipico, ma non solo, dell’Italia e alla Spagna – sono nati in vario modo differenziati, proprio nel senso che le Regioni hanno qui sempre avuto competenze differenziate, come è dimostrato dalla presenza delle autonomie speciali “storiche” italiane o, ancor più, dal regime fortemente asimmetrico delle comunità autonome spagnole.

In epoca più recente tuttavia sia negli Stati regionali sia in quelli federali sono emerse o si sono rafforzate istanze di differenziazione tra le entità *sub*-statali, nella prospettiva dell'introduzione di un modello non più "solidaristico" (e dunque teso alla equiparazione o all'equivalenza delle condizioni di vita tra le diverse componenti) ma "competitivo" o concorrenziale, ritenuto più adeguato all'attuale momento storico. Questa emersione del fenomeno si può attribuire principalmente ai profondi sconvolgimenti dell'assetto politico e socio-economico culminati nella globalizzazione dell'economia, nel prevalere del principio del libero mercato, nella drastica riduzione delle risorse disponibili. Ciò ha causato l'acuirsi della disparità tra territori "ricchi" e territori "poveri" e aumentato il divario di sviluppo e di efficienza tra di essi, rendendo sempre meno facilmente accettabile l'effetto di tendenziale livellamento derivante dall'opposto principio di uniformità. Si tratta dunque di una spinta che è rivolta non a realizzare, attraverso la differenziazione, un riequilibrio a favore delle entità più deboli (come sembra ipotizzare Lorenza Violini), ma tutto al contrario, a promuovere l'incremento da parte delle entità più forti della loro già più elevata condizione di sviluppo.

Istanze di differenziazione si sono manifestate anche in Stati federali ispirati alla più tradizionale e rigida uniformità, come la Germania, mentre in Spagna esse, alimentate soprattutto da forti spinte nazionalistiche, hanno dato luogo, nella riforma degli statuti autonomici, a forme di spiccata competizione nella ricerca di nuove competenze o speciali vantaggi e soprattutto all'exasperazione dei nazionalismi fino ai limiti della secessione.

In Italia, l'esigenza di una forma di "asimmetria" ulteriore rispetto alle autonomie speciali "storiche" è affiorata già in occasione della fallita riforma costituzionale della fine degli anni novanta e sono poi riemerse nel testo costituzionale riformato del 2001, con l'introduzione dell'art. 116, comma 3. Dopo un ulteriore periodo di attesa, tre Regioni hanno iniziato il percorso verso la "differenziazione" (la Lombardia che si trova in una fase più avanzata, il Piemonte e il Veneto). Il Governo ha pre-

disposto una bozza di disciplina procedurale. Al momento però la fine anticipata della legislatura ha congelato ogni iniziativa.

L'idea dell'asimmetria divide gli osservatori tra coloro che la temono come fonte di prevaricazione delle Regioni forti nei riguardi di quelle deboli – che non potrebbero sostenerne il confronto e ne uscirebbero ancor più indebolite – e coloro che invece la esaltano, come strumento di valorizzazione delle maggiori capacità di sviluppo e della competitività delle Regioni interessate e, assieme, di sano trascinarsi delle altre.

2. Al di là comunque di tali apprezzamenti di politica costituzionale, e quale che sia la soluzione da preferire, per rientrare nel quadro problematico che Roberto Bin ha sottoposto a questo dibattito, dico subito che concordo senz'altro con l'idea che, prima di avviare il complesso meccanismo dell'art. 116 occorra procedere all'attuazione dei nodi strategici del testo costituzionale ora vigente, quali principalmente il sistema dei rapporti finanziari *ex art. 119 Cost.*, il riordino e la razionalizzazione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo, la revisione degli Statuti speciali.

Concordo anche sul fatto che al momento molte delle rivendicazioni regionali di competenze ulteriori hanno già da ora strumenti sufficienti per il loro svolgimento, strumenti che trovano un quadro di relativa stabilità in una giurisprudenza costituzionale che sembra avviata a percorrere linee di tendenza abbastanza consolidate, come per esempio nel caso dello spazio riconosciuto alle Regioni in materia di organizzazione sanitaria e in relazione alle competenze legislative statali a valenza trasversale.

Si tratta, è vero, di strumenti che poggiano sulla giurisprudenza costituzionale, e perciò soggetti ai possibili mutamenti di questa, e che per di più convivono, nella medesima giurisprudenza, con una molteplicità di strade di vario genere aperte all'espansione delle competenze legislative statali. Naturalmente, non si può mettere in dubbio il rilievo che avrebbe la trasposizione degli indirizzi giurisprudenziali in un testo scritto di grado costituzionale. Tuttavia anche la presenza di un simile te-

sto non fornisce una garanzia sicura di una giurisprudenza univoca, ferma e di stampo “regionalista”, come peraltro è confermato – per rimanere all’esperienza seguita alla riforma costituzionale del 2001 – sia dalla vicenda della “degradazione” delle competenze statali trasversali, sia dall’applicazione in senso collaborativo di un sistema costituzionale di rapporti tra Stato e Regioni ispirato invece ad una impostazione di tipo “duale”, dove la “leale collaborazione”, come canone generale, non è neppure menzionata.

Per questa stessa ragione non mi sembra decisivo che, come propone Bin, si proceda, prima del ricorso all’art. 116, comma 3, al tentativo di limitare la carica di problematicità di uno dei punti nodali di tutte le esperienze degli Stati federali e regionali: l’individuazione delle materie legislative, da noi particolarmente impervia a causa dei ben noti e vistosi difetti di formulazione degli elenchi costituzionali. Una previa definizione delle materie a mezzo di leggi statali faciliterebbe – secondo Bin – la capacità delle Regioni di legiferare in modo innovativo e di perseguire così la propria esigenza di differenziarsi.

Non credo che questa sia una strada perseguibile. Quello della identificazione il più possibile nitida dei confini dei settori di intervento dei legislatori è un problema che affligge, come dicevo, 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 (come è avvenuto nella recente riforma del federalismo in Germania, in cui si è cercato in modo quasi ossessivo di raggiungere una impossibile *klare Trennung* tra settori federali e settori dei *Länder*).

La proposta di Bin di una definizione legislativa delle materie, inoltre, troverebbe un ostacolo nella assai problematica possibilità di rinvenire a tal fine, nel nuovo regime del riparto delle competenze, uno specifico titolo di legittimazione del legislatore nazionale. Inoltre, le eventuali definizioni dovrebbero comunque essere a loro volta interpretate, con esiti incerti, e la loro permanenza e stabilità resterebbe rimessa alla discrezionalità

di questo legislatore. Quindi le Regioni non avrebbero in nessun caso una garanzia ferrea – neppure solo politica – che i loro interventi innovatori non saranno contestati dinanzi alla Corte costituzionale. In conclusione, non hanno altra scelta che decidersi a rischiare e a perseverare.

Quanto poi allo scoraggiamento di iniziative regionali che può derivare dalla complessiva interpretazione in senso estensivo delle competenze statali, credo che un possibile rimedio si debba cercare non solo nella consueta, e in parte fondata, sterile critica alle tendenze centralizzatrici degli apparati statali, ma nell'eliminazione di quelle che verosimilmente sono tra le cause principali che hanno di fatto giustificato, reso necessaria o comunque favorito, non sempre debitamente, la scelta di questa strada e cioè la assurda impostazione della riforma del 2001, che, da un lato, ha attribuito alle Regioni molte competenze del tutto incongrue rispetto al loro livello di intervento, dall'altro non ha previsto alcuna clausola generale di flessibilità che, pur consentendo il permanere della competenza in capo al legislatore regionale, ne consenta – nei soli limiti in cui sia indispensabile per perseguire esigenze unitarie – la assunzione in capo allo Stato (si pensi in particolare ai problemi posti dalla disciplina del sistema energetico nazionale o della rete delle comunicazioni elettroniche).

Ma una simile revisione del testo costituzionale appare al momento del tutto irrealistica, né, d'altra parte, *rebus sic stantibus*, si può contare sull'avvio di una interpretazione "virtuosa" dei limiti di competenza del legislatore nazionale che consenta l'ampliarsi dello spazio aperto alla differenziazione regionale.

Peregrina resta poi pure – anche se ampiamente auspicabile – la possibilità anche solo di attenuare in tempi brevi la totale miopia del Governo e il suo accanimento nel controllo presso che indiscriminato della legislazione regionale.

3. Ma al di là di questi più astratti e problematici rimedi volti indirettamente a creare una situazione che, in sostanza, favorisca l'uso da parte delle Regioni di strumenti già esistenti per esprimere la loro autonomia, lo strumento operativo proposto

da Bin in alternativa all'uso del meccanismo dell'art. 116, comma 3 è quello della contrattazione preventiva tra Governo e singola Regione sul testo della singola legge regionale: in tal modo si offrirebbe la possibilità per la Regione stessa di realizzare politiche di tipo innovativo senza il timore di ostacoli da parte del Governo, giacché contropartita dell'accordo sarebbe la rinuncia di quest'ultimo a possibili impugnative della legge negoziata dinanzi alla Corte.

In questi limiti e in questi termini, e cioè in vista della garanzia in via di fatto di facoltà di intervento regionali già riconducibili alle attribuzioni costituzionali, ma controvertibili in sede di interpretazione, il discorso di Bin mi pare persuasivo. Tuttavia mi pare necessario precisare che nel caso non si realizzerebbe alcuna "differenziazione" o "asimmetria" in senso proprio, come chiarito all'inizio, proprio perché si tratterebbe dell'esercizio di competenze già attribuite e spettanti identicamente a tutte le Regioni.

Insomma tutta la peraltro ben motivata e condivisibile tesi di Bin mira a realizzare non una differenziazione nella titolarità di competenze (come sarebbe a seguito dell'applicazione del percorso dell'art. 116), ma una differenziazione nel risultato dell'esercizio di competenze comuni: una diversità tra discipline normative dunque, che, come dicevo, è solo il risultato dell'utilizzazione di strumenti messi a disposizione di tutte le Regioni per esprimere la loro autonomia e che in modo naturale portano a risultati diversi. Insomma, questa è, mi sembra, pura e semplice esplicazione di autonomia e non di "asimmetria".

Come che questa operazione debba definirsi, concordo in ogni caso con la posizione di Bin e dunque nel più che ragionevole consiglio alle Regioni di utilizzare al meglio quello che già hanno, prima di pretendere qualcosa di più e di *diverso*.

4. La condivisione della tesi di Bin trova poi una ulteriore conferma nella problematicità del percorso da seguire per ottenere le "ulteriori forme e condizioni di autonomia" prescritto dall'art. 116, comma 3. Questo percorso è costellato di dubbi interpretativi e di difficoltà applicative, per le quali anche il

progetto governativo non era, e a maggior ragione non è ora, di ausilio decisivo. Vorrei qui soffermarmi su due soli punti.

Il complesso procedimento deve essere avviato – in omaggio al principio “dispositivo” – “su iniziativa della Regione interessata” e culmina nell’approvazione della legge di conferimento a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Il primo punto controverso è proprio quello dell’iniziativa. A mio parere si tratta di una ipotesi di iniziativa legislativa riservata, per cui la presentazione della relativa proposta di legge spetta soltanto alla Regione stessa. Non vedo su quale base si possa sostenere – come pure qualcuno fa – che l’iniziativa di cui parla la disposizione in discussione non è l’iniziativa legislativa, ma solo quella dell’intesa; la legge potrebbe dunque essere proposta da qualsiasi altro soggetto titolare del potere di iniziativa legislativa. Questa tesi, oltre che priva di riscontri testuali (orientati semmai nel diverso senso che si è detto), vanificherebbe il principio dispositivo.

L’inevitabile qualificazione come “riservata” dell’iniziativa regionale ha come conseguenza che la stessa iniziativa è necessaria anche per eventuali leggi di modifica (o abrogazione). Quindi, se la Regione non si attiva, l’operazione è irreversibile. Il progetto governativo tentava di aggirare l’ostacolo prevedendo la sottoposizione, dopo un certo lasso di tempo, dell’intesa (non della legge) ad una verifica, con l’apertura della possibilità di mutamenti. Non sono sicura della praticabilità di questa strada, perché avrebbe l’effetto di sottoporre la legge ad un termine non previsto in Costituzione e di privare sostanzialmente la Regione della esclusiva facoltà di attivare il procedimento.

Ma tra le caratteristiche procedurali della legge di conferimento quella che pone i maggiori interrogativi è senza dubbio l’intesa di Stato e Regione sul suo testo.

Rispetto alla diffusissima prassi della cooperazione tra Stato e Regioni – che, in assenza di una “Seconda Camera”, o comunque di altre forme di collaborazione nel corso dell’*iter legis* si svolge di regola, com’è noto, nell’esercizio di funzioni amministrative o politico-amministrative – il caso della concertazione prevista per la legge di attuazione dell’art. 116 Cost. pre-

sentata – per quanto riguarda i rapporti tra Stato e Regioni – una spiccata particolarità da due punti di vista: innanzi tutto perché si tratta di una espressa previsione costituzionale, in secondo luogo perché, consistendo in una intesa, si distacca dalla collaborazione prevista dalle ipotesi previste da semplici leggi ordinarie, nelle quali il coinvolgimento delle Regioni nell'attività legislativa nazionale avviene, al più, mediante l'espressione di pareri tramite il sistema delle Conferenze (v. per es. art. 2, comma 5, e 5, comma 1, *b*), del d.lgs. n. 281 del 1997).

Il ricorso all'intesa nel corso o quale presupposto del procedimento legislativo è eccezionale ed è, e deve comunque essere, espressamente contemplato da norme costituzionali, trattandosi di un requisito di legittimità della legge (come, per rimanere nell'ambito dei rapporti Stato-Regioni, l'intesa con la rispettiva Regione prevista per la revisione, mediante legge ordinaria dello Stato, di norme di statuti speciali in tema di rapporti finanziari (art. 50, ultimo comma, St. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, 104 St. Trentino-Alto Adige/Süd Tyrol).

E' importante notare che qui, alla generalità dei casi in cui l'accordo accede a procedimenti amministrativi, liberamente disciplinabili con legge ordinaria in vista del superamento dell'eventuale contrasto, l'intesa di cui si parla ora attiene ad un procedimento legislativo, che, in mancanza di apposito rimedio dettato da norme costituzionali, non è possibile integrare in alcun modo con modalità e aggravamenti procedurali che riparino all'eventuale dissenso. In altre parole, quando è prescritta per l'adozione di atti legislativi, l'intesa – a meno di espressa disposizione costituzionale in contrario – non può essere “debole”. Il raggiungimento dell'intesa è ineludibile per le leggi in esame perché ne costituisce un requisito di legittimità costituzionale, senza il quale esse non potrebbero, appunto, validamente venire in essere.

L'imposizione costituzionale della necessaria previa intesa quale “base” per l'approvazione della legge di conferimento alla Regione richiedente delle funzioni “ulteriori” ha posto innanzi tutto il difficile quesito della collocazione di tale intesa rispetto all'attività del Parlamento, dal momento che le Camere

non hanno strumenti per instaurare e svolgere un rapporto negoziale con la singola Regione, ma devono rimettersi *in toto* al Governo. Nel contempo, occorre tenere presente che qui l'iniziativa della legge statale è riservata alla Regione interessata, e soprattutto che, a differenza di quanto è espressamente previsto nella Costituzione spagnola – modello paradigmatico di regionalismo asimmetrico – l'art. 116, non contemplando l'eventualità del dissenso regionale, non dispone neppure una procedura alternativa per il suo superamento.

In attesa di una specifica regolamentazione legislativa, attualmente ancora allo stato di progetto, l'esempio al quale è possibile fare riferimento è dato dalla prassi della legislazione in base a intese con le confessioni religiose ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost. Questa prassi si articola in una previa negoziazione e conclusione di un accordo tra il Governo e i rappresentanti della confessione su medesimo testo, e nella successiva presentazione da parte del Governo stesso di tale testo, allegato al relativo disegno di legge in Parlamento per l'approvazione. Insomma la legge sulla base di intese sarebbe una legge meramente formale, di sola approvazione o rigetto.

In effetti in un senso analogo a quello esaminato sembrano indirizzate anche le modalità di avvio di alcune iniziative regionali, quelle della Lombardia, del Piemonte e del Veneto, per l'attuazione a loro vantaggio dell'art. 116, c. 3, Cost., che anticipano tutte l'intesa rispetto alla iniziativa legislativa regionale. Così orientata è anche la bozza del più volte ricordato disegno di legge governativo.

La previa intesa con la Regione sul testo da sottoporre all'approvazione non implica il riconoscimento a questa Regione di una posizione di parità rispetto allo Stato, come l'intesa per la legge sulle confessioni religiose non comporta la parità tra esse e lo Stato. La decisione finale, infatti, è pur sempre rimessa al Parlamento che conserva il potere di respingere il testo ad esso sottoposto.

L'anticipazione dell'intesa con la Regione rispetto all'inizio del procedimento legislativo e il raccordo permanente con il Consiglio regionale e il Parlamento cui le parti – nei casi ricor-

dati – si sono impegnate, dovrebbero in via di fatto prevenire contrasti e ostacoli in sede parlamentare e consentire di prevenire l'insorgenza in Parlamento di dissensi insuperabili che condurrebbero al fallimento dell'operazione.

Quanto poi alle competenze in concreto rivendicate dalle Regioni che si sono attivate, esse, al momento, risultano ancora, ad eccezione di quella della Lombardia, alquanto generiche e difficilmente valutabili. Tutto sommato, però, 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. In sostanza, le loro pretese si discostano assai poco da quanto è già loro riconosciuto specie dalla giurisprudenza costituzionale in applicazione della normativa costituzionale comune e proprio perciò fanno dubitare – come bene sottolinea Bin – della reale utilità del ricorso ad un procedimento così complesso.

5. A questo punto è tutt'altro che privo di interesse un confronto tra la situazione italiana e le modalità con le quali la recente riforma del federalismo in Germania ha accolto le istanze di differenziazione emerse in un ordinamento finora, come s'è detto, ligio alla più rigorosa uniformità di regime delle diverse entità federate.

Nella riforma costituzionale le istanze di differenziazione hanno trovato soddisfazione con un particolare meccanismo: quello della potestà legislativa "derogatoria" attribuita, in settori enumerati, ai *Länder* nei confronti delle leggi federali adottate nell'esercizio di alcune delle competenze "concorrenti" svincolate dalla *Erforderlichkeitsklausel*. In proposito l'art. 72, comma 3, della Legge Fondamentale (nuova formulazione) prevede che queste leggi entrino in vigore, di regola, dopo sei mesi dalla pubblicazione e che in questo lasso di tempo il legislatore di ciascun *Land* possa derogare alla disciplina federale; successivamente, il *Bund* può nuovamente legiferare e si instaura un libero concorso di fonti federali e locali regolato dal criterio della *lex posterior*. Questa innovazione – fortemente voluta dai

Länder ricchi del sud-ovest – nelle intenzioni del legislatore costituzionale dovrebbe consentire la necessaria differenziazione – su loro iniziativa – dei *Länder* disomogenei rispetto alla media senza impedire nel frattempo la possibilità di una legislazione federale uniforme. Si tratta di uno strumento volto a realizzare un certo grado di asimmetria o differenziazione (*non nella astratta titolarità*, ma) nei risultati del concreto esercizio della potestà legislativa, e cioè nella normazione dei settori interessati. Nel contempo, lo stesso strumento mette in moto un processo di diversificazione che non è definitivo, ma reversibile, potendo il legislatore federale nuovamente intervenire a sostituire la legislazione locale.

Questo nuovo istituto è stato apprezzato da alcuni commentatori sia come mezzo maggiormente appropriato – rispetto al criterio della "*klare Trennung*" – per risolvere i problemi di "intreccio" tra compiti inevitabilmente "multilivello", sia, e soprattutto, come modalità di realizzazione in chiave attuale del principio di sussidiarietà per la sua valenza di spinta ad un ridimensionamento della imperante uniformità a vantaggio di un federalismo di tipo "concorrenziale". Altri ha però sottolineato, nella medesima prospettiva, come un passo realmente decisivo per una reale *Entflechtung* delle competenze e una effettiva possibilità di diversificazione tra *Länder* sia la riforma della Costituzione finanziaria ora in corso di elaborazione, con l'abolizione della perequazione orizzontale tra *Länder* e quindi dell'effetto di livellamento "verso il basso" prodotto per via della prevalenza nel *Bundesrat* del fronte dei *Länder* finanziariamente più deboli.

Se si confronta ora la via tedesca alla differenziazione con quella segnata dall'art. 116, comma 3, della nostra Costituzione, risulta innanzi tutto che mentre la prima mira, a differenza della seconda, a realizzare una differenziazione nei risultati (la deroga "differenziata" alla legge federale) nell'esercizio di una potestà appunto derogatoria messa identicamente a disposizione di tutti i *Länder* e della quale ciascuno è libero di profittare. Inoltre, la via italiana presenta due ulteriori fondamentali differenze, le quali rischiano di produrre forme di differenziazione

tra Regioni assai più accentuate, con grave rischio di inaccettabili ricadute sull'eguaglianza dei cittadini. Da noi, infatti, per un verso, i settori ammessi all'“asimmetria” dalla disposizione costituzionale menzionata sono assurdamente numerosi, mentre in Germania quest'area è limitata strettamente a pochissime ipotesi; per altro verso, il trasferimento della titolarità delle competenze ulteriori a vantaggio della Regione una volta realizzato diventerebbe definitivo ed probabilmente in via di fatto irreversibile da parte dello Stato, data la riserva dell'iniziativa dell'operazione in capo alla stessa Regione (mentre invece in Germania i rapporti tra legge del *Bund* e leggi derogatorie dei *Länder* è regolata, come s'è detto, dal criterio della *lex posterior*).

Sui contenuti del regionalismo differenziato

di Giovanni Di Cosimo

1. Il varo del regionalismo differenziato rischia di cadere in una fase contrassegnata dalla mancata attuazione della riforma del Titolo V e dalla non dissimulata ostilità del governo centrale verso lo spirito regionalista della riforma. Di qui la tesi di Roberto Bin secondo cui sarebbe meglio percorrere vie alternative e in particolare la strada della collaborazione e dell'accordo fra Stato e Regione. La tesi ha salde radici sul terreno degli argomenti di legittimità (il "quadro assai precario delle competenze regionali"), e in più esprime valutazioni di opportunità (il timore che l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. distraiga Governo e Parlamento dalla vera priorità consistente nell'attuazione della riforma del Titolo V).

2. In queste brevi note vorrei soffermarmi sul tema dei contenuti della differenziazione. Sembra da scartare l'idea che il potenziamento dell'autonomia indotto dalla differenziazione riguardi esclusivamente il versante delle funzioni amministrative, per la semplice ragione che esistono altri strumenti per assegnare ulteriori funzioni amministrative alle Regioni interessate, senza che si debba scomodare il regionalismo differenziato.

Si deve ritenere, allora, che l'art. 116, comma 3, Cost. riguardi la potestà legislativa (oltre che la potestà amministrativa, secondo Cecchetti). Bene, ma che tipo di potestà legislativa? Una prima ipotesi suggerisce che il potenziamento dell'autonomia debba restare all'interno del medesimo tipo di potestà legislativa di partenza, ossia quella indicata dalla disposizione costituzionale (le materie concorrenti e tre materie esclusive statali). Le tesi di Bin, quando trattano delle materie concorrenti, si collocano in un orizzonte di questo tipo.

Stando a una diversa ipotesi il potenziamento dell'autonomia implica un avanzamento di livello, il passaggio da un ti-

po di potestà legislativa all'altro, con il risultato che ciò che era compreso fra le materie concorrenti diventa di competenza residuale regionale (Anzon, Ruggeri). Questa impostazione sottrae il legislatore regionale al limite dei principi fondamentali: niente più leggi statali di settore, solo leggi espressione delle clausole trasversali. La stessa previsione del d.d.l. governativo del 21 dicembre 1997 secondo cui "La legge indica le norme contrastanti con l'intesa che cessano di essere applicabili, nei confronti della Regione interessata" potrebbe essere letta in questa prospettiva: saltano i limiti previsti dai principi fondamentali e quindi cessano di essere applicabili le norme statali che li prevedono; o meglio, posto che le leggi statali non li indicano espressamente, cessano di essere vincolanti i principi fondamentali ricavati in via interpretativa.

3. Il passaggio a un tipo di potestà legislativa maggiormente favorevole per le Regioni si presenta più problematico nel caso delle materie esclusive statali. Se prendiamo in esame la tutela dell'ambiente, la trasformazione in materia concorrente non sembra offrire alle Regioni un vantaggio effettivo, considerato che la giurisprudenza costituzionale già ora ammette che il "valore costituzionalmente protetto" dell'ambiente sia perseguito anche dal legislatore regionale (sent. 407/2002). Si dovrebbe allora pensare a un salto più acrobatico dalle materie esclusive statali a quelle residuali regionali, un "avanzamento doppio", per così dire, che però porterebbe all'integrale sottrazione al legislatore statale della tutela dell'ambiente (escluse le clausole trasversali). Oltre a ciò, lo Stato non disporrebbe più della clausola trasversale per far valere le esigenze ambientali nei vari ambiti di competenza legislativa di quella Regione.

Queste controindicazioni portano a ritenere che una materia attualmente classificata fra le esclusive statali non possa passare per intero alla potestà residuale regionale. Il vincolo a mantenere la materia fra le esclusive statali non impedisce però che in forza dell'art. 116, comma, 3 Cost. se ne scorpori una parte per farla transitare alla potestà residuale.

4. Il caso delle "norme generali sull'istruzione" è un po' diverso, dato che la riforma del 2001 attribuisce la materia "istruzione" alla competenza concorrente (per la tutela dei beni culturali rinvio all'intervento di Sciullo). Se ipotizziamo un "avanzamento singolo", dalle materie esclusive statali a quelle concorrenti, avremmo la ricomposizione della materia istruzione che l'art. 117 Cost. spezza attribuendone una parte alla competenza esclusiva (le norme generali) e una parte alla competenza concorrente (le norme non generali).

Se ipotizziamo invece un "avanzamento doppio", la Regione diverrebbe titolare di una competenza residuale per le "norme generali sull'istruzione", cioè più forte di quella concorrente, il che sarebbe contraddittorio: la legge regionale avrebbe maggiore spazio per la disciplina della parte di materia più rilevante rispetto alla disciplina della parte meno rilevante. Si evita la contraddizione ipotizzando che entrambe le materie, tanto la materia esclusiva "norme generali sull'istruzione" quanto la materia concorrente "istruzione", transitino fra le materie di competenza residuale. Ma a questo punto l'intero settore dell'istruzione passerebbe nelle mani della Regione, salvo il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, il che ripropone i problemi connessi al passaggio integrale di una materia esclusiva fra le materie residuali.

5. Interpretando il potenziamento dell'autonomia come passaggio (parziale) della materia al tipo di potestà legislativa più favorevole per le Regioni, il varo del regionalismo differenziato diventa un'opzione plausibile anche con lo scenario attuale? Probabilmente no, perché anche in questa prospettiva resta pregiudiziale la definizione delle materie, e dunque l'applicazione della riforma del Titolo V, senza la quale diventa un'operazione aleatoria lo scorporo della parte di materia da far transitare al tipo di potestà legislativa più favorevole per le Regioni.

Il punto nodale è, in definitiva, quanta parte e quale parte della materia scorporare per assegnarla alla Regione che invoca maggiore autonomia per mezzo del regionalismo differenziato. A questo riguardo, oltre alla necessità che siano definiti i confi-

ni della materie, ovvero definito il quadro delle competenze regionali, occorre che le Regioni sappiano bene cosa domandare e non si limitino a richieste generiche, magari motivate prevalentemente da ragioni politico/simboliche.

Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato

di Pietro Ciarlo e Marco Betzu ()*

1. L'invito al dibattito con cui Roberto Bin ha avviato questa tavola rotonda ha vari meriti.

Il primo consiste nel non attardarsi nella ricostruzione, essenzialmente dogmatica, delle caratteristiche della legge attributiva dell'autonomia differenziata nell'ambito del sistema e della teoria delle fonti. La questione presenta certamente una sua importanza, ma è sostanzialmente risolvibile nella riconduzione dell'atto normativo alla categoria delle fonti rinforzate, giusta la condizione – espressamente prevista dal terzo comma dell'art. 116 Cost. – della sua approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera, sulla base di una intesa fra lo Stato e la Regione interessata. Si tratta, dunque, di una legge atipica e rinforzata, come la prevalente dottrina ha avuto modo di evidenziare ⁽¹⁾. Più rilevanti appaiono, dunque, le problematiche di tipo sostanziale sollevate dal regionalismo differenziato in se stesso considerato. Opportunamente Bin ha sottolineato come la pratica della differenziazione celi una serie lunga e variegata di interrogativi di merito.

2. Allo stato attuale il procedimento di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. ha visto l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007 di un disegno di legge

(*) Sono da attribuire in via esclusiva a Pietro Ciarlo i paragrafi 1 e 4, a Marco Betzu i paragrafi 2 e 3.

(1) Si v., tra gli altri, N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in A.A.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 57; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 53 ss.; A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Volume III, Utet, Torino, 2006, p. 2195.

recante una disciplina di tipo meramente procedimentale, mentre sono state assunte dai Consigli regionali di Lombardia ⁽²⁾ e Veneto ⁽³⁾ due delibere, nonché presentata presso il Consiglio regionale del Piemonte una proposta di deliberazione ⁽⁴⁾. L'*iter* in fase maggiormente avanzata è quello relativo alla Regione Lombardia, che il 30 ottobre 2007 ha stipulato con lo Stato una "pre-intesa" per dar corso al trasferimento di dodici materie: quelle riservate in via esclusiva allo Stato di cui alle lettere *l*), *n*) ed *s*) del secondo comma dell'art. 117, e altre nove estratte dalla lista delle competenze concorrenti di cui al terzo comma. L'accordo rinvia per il contenuto delle materie, che saranno oggetto della contrattazione, alla delibera del Consiglio regionale lombardo 3 aprile 2007, n. VIII/367.

Le richieste di intesa avanzate dalle Regioni presentano una elencazione di competenze che vorrebbe essere il più possibile analitica. Il fine perseguito sarebbe quello di configurare *domaine* riservati che riducano l'ampio *range* discrezionale che ha contrassegnato la recente giurisprudenza costituzionale sul Titolo V ⁽⁵⁾. Il modello è, infatti, quello della tecnica della "blindatura" di cui si è avvalsa la Catalogna nella legge organica spagnola n. 6 del 19 luglio 2006 ⁽⁶⁾. Nondimeno, le proposte sinora presentate appaiono ben lontane dall'esperienza spagnola, mostrandosi estremamente confuse e generiche, nonché rivendicative di sfere di competenza già di spettanza regionale, oppure rimesse alle fonti comunitarie.

Si pensi, ad esempio, a quanto previsto dalla delibera lombarda nella materia ambientale, laddove si mira a ritagliare materie dai confini incerti, che vanno dall'ambito "*obiettivi di qualità, valori limite e misure per la tutela dall'inquinamento di acqua, suolo e aria - Limitatamente all'acquisizione delle com-*

(2) Deliberazione n. VIII/0367 del 4 aprile 2007.

(3) Deliberazione n. 98 del 18 dicembre 2007.

(4) Proposta di deliberazione n. 208 presentata il 25 settembre 2006.

(5) Sia permesso rinviare a M. BETZU, *Tutela e valorizzazione dell'ambiente*, in G. DEMURO (a cura di), *L'autonomia positiva. Proposte per un nuovo Statuto della Sardegna*, Aisara, Cagliari, 2007, p. 125.

(6) In argomento si v. l'accurato studio di I. Ruggiu, *Il nuovo Statuto catalano*, in *Le Regioni*, 2007, p. 281 ss.

petenze per definire con maggiore autonomia 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", all'ambito "requisiti dei veicoli nell'ambito di un'azione per la riduzione delle emissioni inquinanti, riposizionando il ruolo della Regione in particolare nei rapporti con la Motorizzazione civile – Limitatamente all'acquisizione della possibilità di intervenire sulle caratteristiche costruttive e funzionali e sui requisiti di idoneità dei veicoli a motore", senza tralasciare l'ambito del risarcimento del danno ambientale, nella prospettiva di "Ottenere una correlazione diretta tra il risarcimento del danno ambientale e il territorio regionale che subisce il danno".

Come ha opportunamente messo in luce Bin, le richieste della Lombardia non sembrano essere una via realmente efficace per produrre differenziazione. Innanzi tutto, esse possono essere già soddisfatte attraverso una corretta interpretazione del Titolo V della Costituzione, che permette alle Regioni, esercitando le proprie competenze, di perseguire indirettamente finalità di tutela ambientale ⁽⁷⁾, ma non solo. La normativa comunitaria "già si sta muovendo in direzione della correlazione diretta tra danno e risarcimento ambientale" ⁽⁸⁾. Inoltre, la rivendicazione di competenze invece spettanti all'ordinamento comunitario appare quanto meno singolare. In particolare, la richiesta della Regione Lombardia di una competenza nella fissazione delle caratteristiche costruttive e funzionali e dei requisiti di idoneità dei veicoli a motore entra palesemente in collisione con la normativa comunitaria. Una simile ipotesi, se accolta, condurrebbe peraltro ad una insostenibile differenziazione dei veicoli in condizione di circolare nel territorio regionale rispetto a quelli ammessi all'interno dell'Unione europea. L'irragionevolezza di

(7) Come chiarito dalla Corte costituzionale già nelle sentenze n. 382 del 1999 e n. 407 del 2002.

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

tale risultato è del tutto evidente.

Criticabile è poi la stessa tecnica utilizzata per ritagliare gli ambiti materiali, laddove il pur opportuno utilizzo di un metodo teleologico di definizione è inficiato da una elencazione vaga e confusa, inidonea a conferire agli ambiti interessati dei confini tendenzialmente certi. Così concepite, simili richieste non dovrebbero avere alcuna *chance* di entrare in un reale processo decisionale. Viceversa, esse sembrano aver trovato un Governo sostanzialmente acquiescente. Come ormai accade troppo spesso nel nostro Paese, le rivendicazioni di autonomia territoriale assumono un valore soprattutto simbolico, spendibile esclusivamente all'interno dell'universo della comunicazione giuridico-politica⁽⁹⁾.

In ogni caso, pur intervenendo a distanza di quasi sette anni dalla riforma del Titolo V, le richieste di intesa sembrano non tenere in debita considerazione l'esperienza rappresentata dai numerosi interventi della Corte costituzionale che, sebbene in termini talvolta ondivaghi, ha operato una sistematizzazione che porta a riconoscere allo Stato titoli di intervento legislativo trasversali, in grado dunque di limitare la potestà legislativa regionale *bypassando* l'elencazione delle materie contenuta nell'art. 117 Cost.⁽¹⁰⁾. In definitiva, la porosità di ogni elenco di materie rispetto alla capacità pervasiva degli interessi generali la cui tutela è rimessa allo Stato conduce necessariamente a una commistione di competenze⁽¹¹⁾. Un'elencazione puntuale delle competenze stesse potrebbe essere utile al fine di limitare le incertezze derivanti da tale porosità, ma certo le proposte in

(9) Su questi temi cfr. P. CIARLO, *Iniziativa legislativa e comunicazione politica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, p. 56 ss.

(10) Sia consentito il rinvio a G. DEMURO, M. BETZU, *La tutela paesistico-ambientale tra interessi territoriali speciali e generali esigenze di uniformità*, in *Le Regioni*, 2006, p. 840 ss., ove si è cercato di mettere in evidenza come l'individuazione in concreto dei regimi competenziali sia di fatto condotta dalla Corte costituzionale secondo un approccio anti-letterale del testo costituzionale ed essenzialmente *case by case*.

(11) Su questi temi, ed in particolare sul fenomeno della cosiddetta "smaterializzazione" delle materie, si v. diffusamente F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006.

campo, per la loro scadente qualità tecnica, sono lontanissime dal conseguire tali effetti positivi e finiranno viceversa con l'aggiungere confusione a confusione.

Assai simile è il discorso da svolgere in riferimento ad altri ambiti materiali. Basti pensare, tra questi, all'ordinamento della comunicazione. La Regione Lombardia vorrebbe ottenere una competenza esclusiva relativamente al sistema regionale delle comunicazioni, per favorire lo sviluppo e la convergenza multimediale, assorbendo le rispettive competenze oggi in capo all'Autorità per le Comunicazioni. Vorrebbe, inoltre, il "*Riconoscimento di un ruolo più incisivo per la Regione, in particolare per quanto attiene la definizione del rapporto tra Regione e concessionaria del servizio pubblico (RAI) e per il conseguente impiego a livello regionale di una quota del canone RAI versato dai cittadini residenti in Lombardia e dei proventi pubblicitari*". In questo caso la rivendicazione lombarda ha ad oggetto interventi che presuppongono, in ragione del rapporto da regolare, o aspetti superati ovvero profili di interesse generale della collettività nazionale. Tutto ciò è ancor più singolare se solo si pensi al fatto che, sebbene la materia ordinamento della comunicazione rientri tra quelle di potestà concorrente previste dal terzo comma dell'art. 117 Cost., le Regioni non hanno mostrato sino ad oggi una reale capacità propositiva, da realizzarsi attraverso l'individuazione e il perseguimento di obiettivi e politiche regionali. All'opposto si è assistito ad un intervento massiccio del legislatore statale, che nella materia *de qua* si è reso protagonista di importanti interventi legislativi tra i quali, per la completezza e analiticità della disciplina normativa, si segnalano il *Codice delle comunicazioni elettroniche* (Decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259) e il *Testo unico della radiotelevisione* (Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177).

La stessa proposta di deliberazione avanzata nella Regione Piemonte, pur sottintendendo la richiesta di una maggiore certezza nella definizione delle competenze regionali (soprattutto nella materia infrastrutture, anche alla luce dei dubbi interpretativi prodotti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 303 del

2004) ⁽¹²⁾, non sembra possa avere una apprezzabile effettività.

Maggiormente funzionale alle ragioni della differenziazione sarebbe stata, piuttosto, una implementazione dei luoghi della cooperazione, in grado di neutralizzare in via preventiva i conflitti. Il coinvolgimento delle Regioni nei procedimenti decisionali centrali, legislativi e non, può stimolare la produzione legislativa delle Regioni medesime, determinando l'effettiva regionalizzazione delle materie.

3. La rivendicazione di maggiori competenze da parte di alcune Regioni, che puntando sul ritaglio delle funzioni continuano a muoversi "nell'ambito delle logiche tipiche del regionalismo italiano" ⁽¹³⁾, deve, quindi, fare i conti con la carente attuazione di altre due disposizioni costituzionali che avrebbero dovuto implementare l'autonomia regionale: gli articoli 118 e 119.

Alcuni degli interessi perseguiti nelle proposte di intesa avrebbero potuto essere soddisfatti per mezzo del trasferimento delle funzioni amministrative previsto dall'art. 118; così come i meccanismi collaborativi previsti dal terzo comma di questa disposizione avrebbero potuto produrre effetti positivi nella materia dei beni culturali, oggetto sia della delibera lombarda che di quella veneta. Eppure, nonostante le raccomandazioni provenienti tanto dalla Corte costituzionale (si v. ad esempio, nella materia *de qua*, la sent. n. 9 del 2004) quanto dalla dottrina ⁽¹⁴⁾, manca tuttora un'attuazione della disposizione costituzionale che permetterebbe invece, senza l'utilizzo del meccanismo previsto dal terzo comma dell'art. 116, una valorizzazione delle peculiarità di alcune realtà regionali.

Senza tacere, poi, del nodo irrisolto rappresentato dall'art. 119. La Corte costituzionale ha chiarito che i principi di cui all'art. 119 rivestono una natura meramente programmatica e

(12) Così come rilevato già da L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007, p. 200 s.

(13) L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, cit., p. 207.

(14) Si v., tra gli altri, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 222 ss.

richiedono, dunque, "come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali" (Corte cost., sent. 37 del 2004). Come giustamente ha sottolineato Bin, la soluzione di questo nodo è la condizione di ogni discorso sull'autonomia regionale.

La previsione di cui all'art. 5 dell'Intesa stipulata tra Governo e Regione Lombardia sull'avvio del percorso diretto all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo cui l'approfondimento rimesso ad una commissione paritetica Stato-Regione "dovrà riguardare anche gli aspetti organizzativi e finanziari legati alla attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia, prevedendo una stima congrua delle risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle funzioni connesse alle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" in ciascuna delle materie e le relative modalità di finanziamento tenendo conto degli stanziamenti presenti nel bilancio statale per le funzioni oggetto della presente Intesa", non sembra sul punto risolutiva. Quanto meno perché non appare in grado di fugare le contraddizioni derivanti dalla persistente (parziale⁽¹⁵⁾) vigenza del d.lgs. n. 56 del 2000. Neanche la migliore delle consapevolezze concertative può supplire alle carenze di un quadro sistematico non accettabile.

4. L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione con ogni probabilità porterà ad un meccanismo imitativo, ad una gara "ad emulazione" fra Regioni – come la chiama Sciullo⁽¹⁶⁾ – veramente devastante. Infatti, essa spingerebbe ad una uniformazione verso l'alto tale da condurre ad annullare le specificità di ciascun territorio, in contrasto con la stessa *ratio* della

(15) P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 256.

(16) G. SCIULLO, *Art. 116, comma 3, Cost. e beni culturali*, in questa Rivista.

disposizione costituzionale, e ad attribuire quindi a tutte le Regioni quelle condizioni particolari di autonomia che trovano invece il loro fondamento sostanziale nella diversificazione delle capacità ed esigenze di alcune Regioni rispetto alle altre ⁽¹⁷⁾. In secondo luogo un tale effetto imitativo porterebbe ad ignorare le difficoltà che hanno segnato l'attuazione del Titolo V, con ciò riproducendone, in maniera perversa, le relative disfunzioni. Infine, se le esperienze di riferimento hanno le caratteristiche di quella lombarda, non c'è niente da stare allegri.

Le richieste di intesa sinora avanzate, in quanto almeno parzialmente prive di una reale capacità di concretizzazione, non sembra possano pienamente entrare nel gioco delle decisioni legislative. Piuttosto, esse assumono uno spiccato valore simbolico-comunicativo, assai lontano dall'effettività.

La tematica del territorialismo è per sua natura esposta alle più diverse demagogie. Come si è già avuto modo di osservare in un'altra occasione, il processo di trasformazione di uno Stato accentrato in uno composto è inevitabilmente molto complesso, tanto complesso da sconsigliare scorciatoie che possano far smarrire del tutto il cammino ⁽¹⁸⁾. Attuare il meccanismo previsto dal terzo comma dell'art. 116 senza affrontare i problemi che l'esperienza ha mostrato essere legati agli articoli 117, 118 e 119 appare quanto meno paradossale. In particolare, se nell'individuazione delle competenze si continua a pasticciare come abbiamo visto, dobbiamo riconoscere al nostro federalismo delle virtù invero diaboliche.

(17) Ciò pare confermato dalla stessa disposizione costituzionale, che nello stabilire che l'attribuzione della competenza debba avvenire "nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119", lascerebbe intuire che soltanto le Regioni in grado di finanziare le proprie competenze potrebbero esercitare il diritto alla differenziazione: per questa osservazione si v. I. RUGGIU, *Il ritorno del principio di competenza*, in corso di pubblicazione.

(18) P. CIARLO, *Intervento alla tavola rotonda virtuale*, in questa *Rivista*, 2003, p. 690.

Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V

di Enrico Carloni

Sommario

Premessa. – 1. La riforma del Titolo V: dall'uniformità alla differenziazione... – 2. ... e ritorno: l'attuazione della riforma costituzionale. – 3. Mancate attuazioni del Titolo V e 116.3. – 4. Il meccanismo del 116.3 e le sue potenzialità, nonché alcuni nodi teorici irrisolti. – 5. In particolare: natura, caratteri e "rivedibilità" dell'intesa.

Premessa

Quello del regionalismo differenziato è un campo di particolare interesse, certo meritevole di riflessioni e stimoli ulteriori rispetto a quelli, pur ricchi, proposti sin qui dalla dottrina. Lo è, in particolare, per le tensioni cui può sottoporre i principi fondanti lo Stato ordinamento: il principio di eguaglianza, il principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

Terrei distinte, almeno dal punto di vista concettuale, la questione del regionalismo differenziato (che si lega, nell'ordinamento italiano, al meccanismo previsto dall'art. 116.3 e che semmai può collegarsi al tema del regionalismo speciale e del generale permanere della sua giustificazione) dalla questione, più ampia, certo connessa ma rilevante in sé, della differenziazione regionale, intendendo con questo il "prodotto" della autonomia riconosciuta ad enti territoriali dotati, in particolare, di potestà legislativa. Che si tratti di fenomeni distinti, ancorché imbricati (è chiaro che aumentare la "dotazione competenziale" di alcune Regioni ne accrescerà il potenziale differenziante), è manifestato dal fatto che il problema della differenziazione attraverso l'uso della autonomia regionale è sin dall'alba della ri-

forma divenuto di straordinaria attualità, per quanto contenuto entro margini tutto sommato esigui da una certa ritrosia degli “attori” del sistema (Stato, Corte costituzionale, ma talora anche le stesse Regioni) ad ammettere tutte le conseguenze che pure potevano desumersi dal testo del novellato Titolo V.

1. *La riforma del Titolo V: dall’uniformità alla differenziazione...*

L’autonomia legislativa, detto altrimenti, se è effettivamente tale (e non circoscritta, contenuta, imbrigliata e ridotta attraverso una serie innumerevole di condizionamenti e limiti) crea differenza in ordine ai fenomeni su cui è chiamata ad incidere: la riforma del Titolo V è stata chiara, da questo punto di vista, nell’ammettere un certo grado di differenza, se vogliamo di disuguaglianza, nelle situazioni giuridiche sul territorio, in ragione del territorio. La differenza discende, in questo caso, non dal fatto che le Regioni si trovino a disporre di un “pacchetto” di competenze differenziato, ma dal fatto che queste esercitino effettivamente, e quindi in modo diverso, le competenze legislative loro assegnate.

In questo, nella possibilità che l’autonomia legislativa regionale potesse appieno dispiegarsi in spazi non marginali né disponibili per il legislatore statale, pareva risiedere l’innovazione forse più forte contenuta nella riforma del 2001: leggi regionali non solo in grado di incidere in ambiti materiali accresciuti sia in quantità che in qualità, ma anche “parificate” alla legislazione statale quanto a limiti (i comuni limiti fissati dall’art. 117.1), diretta efficacia (dopo la riscrittura dell’art. 127), dignità (anche le leggi regionali sono “leggi della Repubblica” e possono attuare le riserve contenute nella I parte della Costituzione, possono parimenti disciplinare diritti civili e sociali, ecc.). Tutto questo, peraltro, senza sviluppare le implicazioni che pure paiono evidenti nel carattere “generale” che viene assunto dalla legislazione regionale in virtù della clausola di residualità di cui al comma 4 dell’art. 117 Cost.

Senza che in queste rapide riflessioni sia possibile articolare a fondo le ragioni, ci è parso di poter ricavare da queste, ed altre, previsioni testuali, l'affermazione di un sistema a marcata differenziazione, nel quale lo spazio dell'uniformità (nella legge dello Stato, nell'unitarietà dell'indirizzo politico e della sua attuazione amministrativa) fosse destinato ad essere progressivamente circoscritto (col procedere dell'occupazione, da parte delle Regioni, degli spazi loro affidati dal legislatore costituzionale) ai soli ambiti, pure ampi, pervasivi e significativi, fissati dal secondo comma dell'art. 117 Cost.

Una "sfera di uniformità", questa, in grado di coprire quegli ambiti in cui l'eguaglianza tra i cittadini, l'unitarietà dell'indirizzo, "l'interesse nazionale" non potevano ammettere una disciplina differenziata su base territoriale. Una sfera cui se ne affiancava un'altra, dai tratti meno marcati, frutto della coesistenza di ragioni di unità e di ragioni di differenza, in cui le stesse esigenze si riteneva potessero trovare soddisfazione solo in una unitarietà dei principi fondamentali. Fuori da questi spazi materiali, definiti rispettivamente dal primo e secondo comma dell'art. 117, poteva dispiegarsi appieno un'autonomia differenziante regionale, le cui potenzialità erano confermate proprio dalla previsione di alcuni meccanismi di "tenuta" del sistema affidati allo Stato, primo tra tutti quello che riservava al livello nazionale la fissazione di standard uniformi nel godimento delle prestazioni connesse a diritti civili e sociali. Competenza, questa, che se da un lato garantiva una eguaglianza di base su tutto il territorio nazionale, dall'altro sottintendeva che, diversamente (in assenza di una simile competenza), le dinamiche dell'autonomia davvero avrebbero potuto comportare una disuguaglianza nel godimento dei diritti civili e sociali.

2. ... e ritorno: l'attuazione della riforma costituzionale

Non è questa la sede per fare un bilancio dello stato delle autonomie, e nello specifico di quello dell'autonomia legislativa regionale, a sette anni dalla riforma costituzionale, ma è co-

munque possibile sostenere alcune tesi, che però talvolta meriterebbero di essere ben altrimenti approfondite, ed argomentate.

In via generale, sembra possibile affermare che solo una parte delle potenzialità insite nella riforma ha trovato attuazione, e questo per una diffusa ostilità, o perplessità, rispetto all'affermazione di una significativa differenziazione su base regionale: come già il vecchio Titolo V, anche il nuovo è stato oggetto di una attuazione poco attenta alle esigenze delle autonomie. Dalla riforma è disceso, quindi, un nuovo equilibrio nell'assetto dei poteri pubblici e quindi un mutato punto di incontro tra le istanze dell'uniformità e quelle della differenziazione, ma questo punto segna un avanzamento delle ragioni dell'autonomia solo se ci poniamo nell'ottica del vecchio sistema, mentre può apparire un arretramento se visto alla luce delle potenzialità insite nella riforma.

Quali le ragioni di un simile esito: a chi scrive pare improprio fissare le responsabilità unicamente in capo ad un "centro" restio a privarsi di poteri che tradizionalmente gli erano propri. Quella che può imputarsi allo Stato è al più una corresponsabilità.

In realtà tutti i principali attori in causa non paiono aver colto, o saputo, o voluto cogliere, le implicazioni e le potenzialità talvolta poco chiaramente ma certo presenti nel riformato Titolo V: né lo Stato, appunto, né la Corte costituzionale, ma neppure le stesse Regioni (pur in un panorama evidentemente variegato, in cui non sono mancate "buone pratiche"). In questo senso, in altra occasione, ci è parsa esemplare l'esperienza (forse "limite") della materia concorrente "ordinamento della comunicazione": qui è assolutamente arduo riscontrare una variazione significativa tra l'esperienza pre-riforma e quella successiva all'introduzione di questo "oggetto" tra gli ambiti suscettibili di una differenziazione regionale nel rispetto di principi fondamentali posti dalla legislazione statale.

Lo Stato ha continuato a regolare compiutamente e minuziosamente la materia (dopo la riforma abbiamo: un Codice delle comunicazioni elettroniche, una legge di sistema e quindi un testo unico in materia radiotelevisiva, un progetto di riforma or-

ganica del sistema editoriale, oltre a numerosi interventi legislativi più puntuali), le Regioni non hanno "occupato il campo" (assistendo in silenzio a interventi particolarmente critici, quali la legge "Gasparri", e non operando interventi legislativi degni di nota e connotati da una discontinuità rispetto a quel contributo a salvaguardia dell'informazione come "valore protetto" già ammesso sin dal 1990 dalla giurisprudenza costituzionale, neppure in contesti regionali specifici, quali per tutti quello sardo), la Corte costituzionale ha teso a salvaguardare, talora con costruzioni teoriche ingegnose ma sin troppo creative, le ragioni dell'unità (per tutte, si pensi alla nota sentenza n. 303 del 2003, che discende appunto da una questione in tema di impianti di telecomunicazione).

3. *Mancate attuazioni del Titolo V e 116.3.*

Questo scenario, solo parzialmente e foss'anche semplicisticamente rappresentato, è probabilmente frutto di una molteplicità di fattori, ma non pare secondario il fatto che le forze che con più veemenza si sono fatte portatrici delle istanze dell'autonomia sono state a lungo "distratte", prese dal tentativo di spostare un po' più in là il confine "testuale", in particolare attraverso il processo riformatore della cd. *Devolution*, senza operare quotidianamente per favorire l'attuazione di una riforma, quella del 2001, che già incontrava significative criticità.

Questo, a ben vedere, non solo a livello di forze politiche presenti in Parlamento, ma anche con riferimento a talune realtà regionali: proprio quelle che ora, tramontato il disegno della cd. *Devolution*, spingono per l'attivazione del meccanismo del federalismo asimmetrico sancito dall'art. 116, comma 3.

Il rischio, a ben vedere, è quello di dotare la propria "macchina" di spoiler ed alettoni, in mancanza di risorse che ci consentano di mettere benzina ed in presenza di problemi di carburazione che in ogni caso costringeranno il mezzo ad un andamento a bassi regimi. Un esito doppiamente controproducente, specie se dovesse collegarsi a dinamiche politiche contingenti,

prive di una visione organica della questione, foriero come è di indebolire tanto le ragioni dell'autonomia che quelle dell'unità, come accade quando la distanza tra le affermazioni teoriche e la realtà si accresce oltre misura.

Che poi, sia detto per inciso, si possa ragionevolmente ed efficacemente procedere all'attivazione del regionalismo differenziato senza confrontarsi fino in fondo con le questioni del federalismo fiscale, e senza porsi criticamente di fronte alle ragioni specifiche del regionalismo speciale, è a mio avviso dubbio.

In assenza di una piena "messa a regime" del Titolo V è, in effetti, senz'altro inopportuno ma probabilmente dannoso procedere all'attivazione di meccanismi di asimmetria che possono essere tali solo in presenza di un sistema "ordinario" stabilizzato. Da questo punto di vista, peraltro, l'attuazione della riforma per quanto parziale già può fornire alcune indicazioni, utili però in questa fase, a mio avviso, essenzialmente da un punto di vista teorico: l'opera interpretativa della Corte costituzionale nella definizione delle materie consente sin d'ora, in particolare, di riflettere su quali fenomeni possano realmente essere suscettibili di essere demandati alla "maggiore autonomia" di talune Regioni.

4. Il meccanismo del 116.3 e le sue potenzialità, nonché alcuni nodi teorici irrisolti

Dal punto di vista intellettuale, la previsione di cui all'art.116, comma 3, della Costituzione si presenta come particolarmente stimolante, proprio in virtù di un'inattuazione che porta con sé l'assenza di una giurisprudenza costituzionale significativa in materia.

La formulazione testuale è, dunque, sostanzialmente nelle mani dell'interprete, specie tenendo conto del fatto che di questa disposizione non rinveniamo neppure previsioni legislative di attuazione, se si eccettua un disegno di legge governativo restato peraltro vittima della crisi parlamentare. Un disegno di

legge che, quindi, non appare in grado di condizionare in modo risolutivo l'interprete, e che peraltro si astiene dal pronunciarsi in ordine ad una serie di nodi problematici.

Scomponendo la disposizione contenuta nel terzo comma dell'art. 116, si ricavano varie di previsioni di non pacifica interpretazione, che senza pretesa di esaustività sono: *a.* Cosa significa parlare di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"?; *b.* Il riferimento all'art. 117 sottintende che questa autonomia sia di tipo legislativo e solo eventualmente ed indirettamente di tipo amministrativo e finanziario?; *c.* La possibilità di attribuire quest'autonomia potenziata ad "altre Regioni" esclude che questo meccanismo possa valere per le Regioni speciali?; *d.* Il rispetto dei principi dell'art. 119 in che modo incide sui tratti "finanziari" di questa autonomia... ed è possibile procedervi in assenza di una effettiva attuazione dell'art. 119?; *e.* Quale il ruolo delle Regioni, la valenza dell'intesa e gli spazi di autonomia del Parlamento nella disciplina dell'attribuzione (la legge è approvata "sulla base di un'intesa", ma è tenuta a conformarsi a questa)? *f.* Quale il valore dell'inciso "sentiti gli enti locali" e, quindi, quale il ruolo delle minori autonomie in questo processo?; *g.* Il processo è rivedibile e reversibile?

Ancora: *h.* Quale la piena disponibilità allo Stato del processo, ferma l'iniziativa regionale? *i.* Lo Stato può ragionevolmente, e legittimamente, negare immotivatamente ad alcune Regioni competenze e condizioni di autonomia già riconosciute ad altre? *l.* Quale il rapporto tra l'art. 116, comma 3, e le materie di cui all'art. 118, comma 3?

Solo ad alcune di queste domande è possibile rispondere in modo netto, e comunque il dibattito è destinato a rimanere aperto: la formulazione testuale sembra confortare una risposta favorevole alle domande di cui ai punti *b)* e *c)*: il regionalismo differenziato attiene all'area della regolazione (legislazione e connessa potestà regolamentare) e solo indirettamente alle funzioni amministrative ed alle risorse finanziarie; il regionalismo asimmetrico è alternativo alla specialità regionale.

La questione più complessa è però, forse, la prima: cosa intendere con "ulteriori forme" e "condizioni particolari" di auto-

nomia? Il legislatore chiamato ad attuare l'art. 116, comma 3, è, in altri termini, tenuto a muoversi entro i "modelli" definiti dall'art. 117, e quindi può disporre al più uno "scorrimento" di materie (da esclusive statali a concorrenti a esclusive regionali), o può scegliere, realmente, "forme ulteriori"? Qui il problema resta aperto, né trova una soluzione univoca nei primi atti di attuazione della previsione costituzionale: è anzi evidente la difficoltà degli stessi attori regionali nel ravvisare non già in quali *spazi*, ma secondo quali *modalità* sviluppare la propria autonomia.

Di là dalle suggestioni che possiamo trarre dagli atti di iniziativa regionale (del Veneto e ancor più della Lombardia), le questioni teoriche attengono in particolare alla possibilità, e in che misura, di utilizzare questo strumento non già per attuare le previsioni ordinarie del Titolo V (quindi quale strumento quasi interpretativo rispetto a materie formalmente già rientranti nelle competenze regionali), ma per spostarne i confini rispetto agli ambiti ed ai meccanismi attraverso i quali il legislatore costituzionale aveva inteso salvaguardare le ragioni dell'unità e dell'uguaglianza.

L'art. 116.3 può, ad esempio, giustificare la previsione di una "impermeabilità" di talune materie regionali a competenze statali trasversali quali quella sui livelli essenziali delle prestazioni? Qui la problematica pare ricalcare timori che già avevano trovato un certo sviluppo dottrinale con riferimento al progetto della cd. *Devolution*: ad avviso di chi scrive, le uniche "istanze unitarie" potenzialmente recessive sono però quelle sole per le quali lo stesso legislatore costituzionale ha ammesso dinamiche di cedevolezza, vale a dire (nei limiti di quanto fissato dall'art. 116.3) quelle riconducibili alle lettere *l*), *n*) e *s*) dell'art. 117, comma 2, oltre alle materie concorrenti di cui al terzo comma (e quindi con eccezione unicamente delle materie concorrenti che trovano altrove la loro disciplina, come la legislazione elettorale regionale).

In sostanza, può affermarsi che con la riforma costituzionale sia stata operata la definizione di un nucleo di competenze che definiscono sotto mutate forme le esigenze unitarie e di egua-

gianza nell'uniformità: questo nucleo è però a sua volta composto da una parte incompressibile (la generalità delle competenze esclusive statali) e da una parte potenzialmente suscettibile di recedere, in modi e forme da definire, attraverso il meccanismo di cui all'art. 116.3.

Resta, comunque, aperta la questione delle "forme" e delle "condizioni particolari" di questa autonomia: non in grado di pregiudicare le altre competenze statali (es.: tutela della concorrenza, livelli essenziali, ordinamento civile e penale...), come detto incompressibili, ma con un orizzonte di possibilità tutto da sviluppare. Competenze esclusive statali che divengono concorrenti o esclusive regionali, competenze concorrenti che divengono regionali, ma anche competenze suscettibili di essere limitate attraverso nuovi e diversi meccanismi, nuove e diverse forme di "concorrenza", e così via). Può quindi forse più compiutamente dirsi cosa l'art. 116 non può fare: sviluppare un'attività interpretativa del confine esistente tra materie statali e regionali; conferire una posizione di privilegio fiscale che esuli dai meccanismi generali di cui all'art. 119 e non sia legata alle maggiori competenze attribuite; prevedere l'irrilevanza di una disciplina statale che sia riconducibile ad ambiti comunque non differenziabili; ecc.

5. In particolare: natura, caratteri e "rivedibilità" dell'intesa

Senza che in questa sede sia possibile rispondere a tutte le altre questioni sollevate, qualche parola sull'intesa (sulla cui base è approvata la legge dello Stato che opera l'attribuzione delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"): qui il processo appare inevitabilmente delicato, non compiutamente regolabile, e rimesso al principio di leale collaborazione che pure non è qui espressamente richiamato.

Questo sia con riferimento al coinvolgimento delle autonomie minori ("sentiti gli enti locali"), sia con riferimento alla possibilità di non tenere conto di atti di iniziativa regionale, o diversamente di disattendere il contenuto dell'intesa in sede

parlamentare.

Dal primo punto di vista, seppure la dizione non possa essere letta come necessità di una “intesa forte”, lo Stato e la Regione non potranno non tenere in qualche modo conto delle posizioni, se ragionevoli, espresse dal sistema delle autonomie locali. Questo in ossequio al principio di leale collaborazione, che permea l'intero impianto del riformato testo costituzionale, nonché del principio di “pari dignità” dei soggetti che compongono la Repubblica.

Dal secondo, analogamente a quanto avviene in alcuni settori regolati, può parlarsi forse di oneri di “contrattare, ma non di contrarre” e di non discriminazione (a condizioni analoghe, sempre che non sussistano ragioni ostative) in capo al Governo nella definizione, se del caso, dell'intesa. L'intesa è “base” per una successiva legislazione statale rinforzata, residuando però al Parlamento ampi margini di apprezzamento dell'interesse nazionale. Lo schema di disegno di legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 dicembre 2007, precisa peraltro che la legge “reca le disposizioni che regolano le condizioni dell'autonomia regionale sulla base dell'intesa, che è allegata alla legge medesima, costituendone parte integrante” (art. 2, comma 4): questo sembra indicare una diretta vincolatività dell'intesa e dei suoi contenuti prescrittivi, cosicché laddove il Parlamento non li ritenesse in alcune parti in linea con l'interesse nazionale potrebbe solo respingere *tout court* l'intesa.

Una conclusione, questa, poco efficiente e poco convincente, che finisce per spostare eccessivamente a livello di mediazione governativa la decisione “nel merito”. Nel complesso, comunque, lo schema di disegno di legge sembra ricondurre la legge statale ad una funzione di ratifica, individuando nell'intesa la concreta sede di regolazione dell'autonomia (si v., ad es., art. 3, comma 1; art. 2, comma 5)

Lo stesso schema di disegno di legge, presenta in effetti una serie di previsioni poco convincenti anche per altri aspetti, ad esempio quando dispone che la legge di riconoscimento della maggiore autonomia “indica le norme contrattanti con l'intesa

che cessano di essere applicabili, nei confronti della Regione interessata, dalla data di entrata in vigore della legge stessa [...]”: a parte la notazione che, in applicazione del principio di continuità, avrebbe forse meglio potuto farsi riferimento ad una cedevolezza di tali norme, il fatto è che questa soluzione conferma le difficoltà, già evidenziate, nella individuazione degli “spazi della differenziazione”. Spazi che, davvero, sembrano riferiti più che a specifiche materie (già concorrenti od esclusive), a singoli spezzoni di materia, a singoli frammenti normativi da individuare caso per caso. Un percorso di particolare complessità, in sostanza, quello di attuazione dell’art. 116, comma 3, che pare destinato a risolvere una serie di questioni puntuali, che ben potrebbero trovare risposta in una minore vocazione centralista “in concreto” del governo nazionale.

Ulteriore questione che emerge dalla lettura dello schema di disegno di legge è quella della rivedibilità dell’intesa: nel testo, viene previsto un “tagliando decennale” cui sottoporre l’intesa (art. 3, comma 1), salvo che l’intesa individui un termine più breve o “rechi un termine di cessazione dell’efficacia dell’attribuzione dell’autonomia ampliata”. In seguito a questa verifica, o con una iniziativa anticipata da parte dello Stato o della Regione, l’intesa può essere sottoposta a revisione, secondo le modalità procedurali sancite dall’art. 2 per la stipula dell’intesa stessa.

La questione che si pone è, allora, quella della possibilità, per lo Stato, di recedere unilateralmente dall’intesa o di intervenire negli spazi disciplinati dalla legge adottata sulla base della stessa, ed a che condizioni. In applicazione del principio di sussidiarietà e sulla base di esigenze unitarie, evidentemente presenti nelle materie soggette al procedimento di cui all’art. 116.3, che potrebbero trovare pregiudizio in un assetto di poteri definito in modo non adeguato attraverso l’intesa e la successiva legge statale di ampliamento dell’autonomia, non sembra sostenibile la tesi di un irrigidimento dell’assetto delle competenze tale da non consentire un intervento statale, se operato per salvaguardare esigenze unitarie e nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Conclusione, questa, che pare confortata dalla giurisprudenza costituzionale che, a fronte di esigenze unitarie, ha ammesso la stessa ridefinizione dell'assetto di competenze sancito dall'art. 117 Cost.

In sintesi, come emerge, foss'anche confusamente, da queste riflessioni, sono numerose le questioni che si legano al sistema della differenziazione asimmetrica prevista dall'art. 116.3 della Costituzione. Questioni, però, "teoriche", così come rischia di risultare teorico il dibattito sulle sfide, per l'uguaglianza e l'unità, presenti nell'attuale configurazione costituzionale dell'autonomia regionale, a fronte di una "pratica" quotidiana di tutt'altro segno. In altri termini, la nuova attenzione di cui gode il regionalismo differenziato previsto dall'art. 116 rischia di rinnovare il paradosso italiano dato dalla convivenza di "federalismo ostentato e centralismo rafforzato".

Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)

di Lorenza Violini

1. Premessa.

Per ragionare di regionalismo differenziato e delle modalità con cui esso potrebbe essere ulteriormente attuato nel nostro Paese occorre, come suggerisce il contributo di apertura di Roberto Bin, una premessa sullo stato di fatto in cui versano le nostre Regioni che sono regolamentate in modo uniforme sulla carta ma che, come è ampiamente noto, soffrono di una endemica differenziazione, quella delle disparità economiche tra le diverse aree del Paese, cui si aggiungono le mille disparità che sono presenti nelle diverse realtà regionali sia sul piano giuridico sia su quello socio-economico e che di fatto impediscono che si realizzi, tramite l'autonomia regionale, una situazione di sostanziale uniformità. Compito dello Stato centrale sarebbe stato quello di porre rimedio alle disparità tra le Regioni realizzando una corretta perequazione nella distribuzione delle risorse e sostenendo anche fattivamente, con interventi ed azioni *ad hoc*, le realtà più deboli; tuttavia questo compito è stato solo raramente espletato con efficacia mentre le diseguaglianze sono rimaste pressoché immutate se non, in alcuni casi, divenute più gravi.

Un esempio per tutti è offerto dal settore dei diritti sociali, un settore in cui una base uniforme di prestazioni a livello nazionale dovrebbe essere il presupposto per una loro piena realizzazione ma in cui si registrano invece profonde differenze da Regione a Regione. Basti pensare alla sanità e alla necessità dei continui ripianamenti dal centro dei “buchi” regionali, all'assistenza sociale – con Regioni che non hanno neppure realizzato i piani di zona –, al diritto allo studio, con Regioni che non coprono con le borse di studio neppure il 40% degli aventi

diritto benché i parametri per l'attribuzione delle borse siano decisi centralmente.

Lungi dall'aver cercato di ripristinare l'uniformità perduta (o mai raggiunta), il legislatore costituzionale del 1999-2001 sembra aver sanzionato l'esistenza di regimi differenziati anche nella dimensione ordinaria della vita delle Regioni affidando allo Stato il compito di stabilire i livelli essenziali (e solo quelli) della prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e alle Regioni quello di identificare livelli differenziati di intervento. Che questo disegno di ristrutturazione dello Stato sociale non sia (ancora) stato realizzato è, di nuovo, un indice interessante della difficoltà che incontra il Governo nazionale (di ogni colore e posizione) a regolare la vita delle Regioni creando dal centro condizioni relativamente uniformi e lasciando spazio alla identificazione di normative specifiche per le diverse realtà regionali se esse sono in grado di aumentare il benessere; in questo senso la situazione attuale, pur mutata nella sua regolamentazione costituzionale, non si differenzia gran che dalla situazione antecedente.

Queste prime considerazioni di contesto mirano a identificare una prima tesi su cui aprire il dibattito, forse antecedente alle tesi esposte nel *position paper* di Roberto Bin, e che può essere così formulata: il regionalismo differenziato comporta primariamente una riflessione sul ruolo non delle Regioni ma dello Stato centrale e mette sul tappeto la questione della capacità di questo livello di governo di governare la diversità, consentendola là dove essa incrementa il benessere e il progresso e combattendola là dove invece essa porta con sé conseguenze perniciose per il Paese. Ed è per questo che presupporre una sorta di volontà mal conformata in quelle Regioni che chiedono l'attuazione dei meccanismi dell'art. 116.3 rischia di portare l'attenzione su una conseguenza dei fenomeni istituzionali in atto e non sulle cause, che a me paiono ben più rilevanti del tentativo, tutto sommato fin qui abbastanza innocuo, di porre formalmente sul tappeto il tema della riforma, per vie diverse da quelle costituzionali classiche, del nostro regionalismo.

Che il punto critico del nostro regionalismo risieda nel li-

vello centrale e non in quello locale, del resto, è attestato dal fatto, messo in rilievo da molti, che lo stesso novellato Titolo V stenti pesantemente a trovare una propria razionale realizzazione, per essere stato mal scritto e peggio attuato in sede politica e per aver costretto la Corte ad un'opera di supplenza di improbabile efficacia e razionalità, vista la natura dei suoi interventi. Un Governo centrale dovrebbe sapere quali funzioni è bene che siano gestite centralmente e quali invece possono essere gestite a livello locale, dovrebbe vedere con favore che si sperimentino livelli più accentuati di decentramento in vista di una amministrazione più efficiente e più vicina ai cittadini, dovrebbe infine ristrutturarsi per diventare un ente regolatore autorevole, che tiene le fila delle relazioni con la periferia raccogliendo dati attendibili, che consentano di comparare i diversi modelli gestionali delle funzioni lasciate alle Regioni e suggerire soluzioni più moderne ed efficaci.

Oggi invece la situazione si presenta conflittuale sul piano dell'esercizio delle funzioni legislative, incerta e parcellizzata quanto alle funzioni amministrative, "vittime" della sussidiarietà letta come ascensore e vincolo all'accordo, e – non ultimo – totalmente inattuata sul piano del federalismo fiscale. In questa situazione, parlare di regionalismo differenziato come se fosse un problema delle Regioni e non, almeno, del sistema del suo complesso, giustamente suscita dubbi, perplessità e scetticismo. E, pertanto, o le cose stanno così, e allora non val la pena fermarsi a discutere ed è bene limitarsi a censurare le iniziative regionali, o occorre una prospettiva diversa, che dia senso a questi tentativi di rimettere la palla al centro e ricominciare, non importa da quale punto di partenza, fosse anche dalle problematiche richieste di differenziazione avanzate *ex art. 116.3 Cost.*

2. Se dunque, a mio parere, il problema prioritario è il centro del sistema e non la periferia, che dire di ipotesi – peraltro assai poco realistiche, vista la nuova contingenza politica - di attuazione di un regionalismo differenziato? Potrà tale pur improbabile prospettiva contribuire ad un miglioramento dello stato di fatto del nostro traballante regionalismo? E, ancora, potrebbe

servire ad una corretta configurazione dei rapporti tra centro e periferia che il primo si sieda al tavolo con una o più Regioni a ripensare – se non a riconfigurare - l’assetto delle competenze, a partire da quelle legislative – certo – in ottemperanza al dettato dell’art. 116.3, ma senza trascurare le ben più rilevanti funzioni amministrative su cui poco si è ragionato dopo i trasferimenti operati dal d.lgs. n. 112/1998 per concludere con le conseguenze finanziarie di tale riassetto?

Le risposte a questa domanda prescindono da una analisi puntuale del senso e dei contenuti dell’articolo in esame, del resto ampiamente esplorati in un recente bel contributo di Andrea Morrone sul primo numero di *Il federalismo fiscale*. Correttamente in quella sede l’autore ne mette in luce la natura eccezionale rispetto all’ordinario assetto di competenze delineato in Costituzione, da cui si fa discendere la natura di fonte rinforzata di quella che viene lì definita come “legge di autonomia negoziata” e non di norma sopra costituzionale, destinata a prevalere sia rispetto ad una generale riforma costituzionale sia da una più contenuta modifica dell’art. 116 stesso. E, tuttavia, nell’ottica sopra richiamata, è innegabile che, sul piano dei fatti, se si arrivasse ad un accordo forte tra Governo e Regioni, sancito dal Parlamento, questo costituirebbe un esempio non facilmente né sbrigativamente archiviabile; ed è forse per questo che la tesi opposta ha trovato sostenitori agguerriti, i quali hanno letto l’art. 116.3 come una sorta di nuovo contratto sociale tra le diverse componenti del patto federale. Prevalenza del modello gerarchico nell’assetto del sistema delle fonti o prevalenza del modello della contrattazione tra livelli di governo? A me pare che la questione sia aperta e possa preludere anche ad una sostituzione delle logiche tradizionali con logiche più innovative, soprattutto se esse potessero essere in grado di fare stabilità e, quindi, maggiore efficienza ad un sistema carente dell’una e dell’altra. Stabilità ed efficienza non potrebbero infatti derivare che dall’accordo, che dovrebbe in quest’ottica assumere preminenza assoluta rispetto alla legge, la quale dovrà prendere o lasciare quanto è stato negoziato, salvo che il Parlamento richieda di riaprire le trattative per accogliere o di nuovo

respingere eventuali proposte o integrazioni. E, una volta negoziato, l'accordo recepito con legge dovrebbe avere un carattere di stabilità in grado di resistere anche a successive riforme costituzionali ove queste non siano concordate, almeno in sede di un rinnovato Senato, con rappresentanze regionali.

Tutto ciò posto, è evidente che il modello del regionalismo differenziato introduce nel sistema importanti elementi di novità che spaziano dalla definizione del modello di rapporto tra i diversi livelli di governo (se autoritativamente stabilito o "contrattabile") alle logiche che dominano il sistema delle fonti alle modalità di riparto di compiti e funzioni tra centro e periferia. Sarebbe pertanto opportuno valorizzare al massimo il processo, soprattutto a motivo delle svariate incoerenze che sono risultate dall'applicazione del nuovo Titolo V. E in questo senso mi pare difficile aderire alla tesi posta in apertura del presente dibattito, secondo cui sarebbe più opportuno definire prima il significato ed i limiti della normativa costituzionale in vigore; al contrario, una più chiara definizione del riparto di competenze in sede negoziale potrebbe costituire anche per la Corte costituzionale un utile strumento interpretativo dei conflitti che si agitano nella compagine del nostro regionalismo incanalando tale conflittualità verso conclusioni più accettabili dalle controparti regionali. In passato esisteva invero una sede di contrattazione, seppure informale, tra Governo e singola Regione nel momento in cui il governo stesso rinviava la legge al Consiglio regionale; ora, non si tratta di rimpiangere i bei tempi passati ma di pronunciarsi a favore di una rivisitazione di tali trattative *vis à vis* come un nuovo elemento di raccordo tra i diversi livelli di governo, raccordo di cui da più parti si lamenta la carenza. E pertanto mal si giustifica la lentezza con cui il Governo ha risposto alle iniziative regionali, in parte dovute alla difficoltà di identificare corrette procedure ma in parte dovute anche ad una poca disponibilità ad entrare in dialogo.

Che scopo potrebbe avere una corretta sede di dialogo, ulteriore rispetto agli organismi di raccordo già esistenti (penso alla Conferenza Stato-Regioni) in cui talvolta è difficile giungere ad un accordo soddisfacente proprio per le disparità di fatto che

caratterizzano le diverse Regioni? Credo che, oltre a quella già adombrata del chiarimento circa le funzioni che centro e periferia devono esercitare, senza che si sia poi costretti a defatiganti processi davanti alla Corte costituzionale (come ad esempio richiede la Lombardia nel settore dell'organizzazione sanitaria), almeno altri due siano gli scopi che si potrebbero utilmente perseguire se il tavolo Governo-Regione aperto in occasione della richiesta di maggiore autonomia cominciasse a funzionare: la prima è quella di un incremento effettivo dell'autonomia regionale ove essa chiedesse funzioni autenticamente strategiche per lo sviluppo dei propri territori (penso al tema dei beni culturali, che potrebbero ben essere identificati e non solo valorizzati in sede locale ma anche al tema dell'istruzione – del resto già regionalizzata in Trentino a seguito di una serie di accordi stato-Regione – e a quello delle infrastrutture), la seconda è quella di cominciare a fare qualche sperimentazione nel senso prefigurato dal federalismo fiscale, sperimentazione che dovrebbe essere attentamente monitorata dal centro per evitare che si ristrutturino un sistema senza conoscere le conseguenze di una simile riforma. Che al centro dell'attenzione resti dunque l'accordo, da stipulare anche "a tempo determinato", che non necessariamente conduca subito alla sua recezione normativa *ex art. 116.3* ma che sia un momento di costruzione di un percorso di riforma richiesto dal basso e supportato dal livello centrale, da stabilizzarsi in sede parlamentare una volta che le parti si siano convinte della bontà dei suoi contenuti.

E' per questo che a me pare che sia pienamente condivisibile la tesi secondo cui la differenziazione passi non solo dai meccanismi del 116.3, ma che si strutturi anche secondo modalità differenziate quali semplici accordi amministrativi o intese plurilaterali. Che questo sia più o meno produttivo sarà da valutarsi sul campo; nei fatti si potrebbe pensare ad una prima attuazione degli accordi stipulati per poi passare al loro consolidamento normativo.

3. A quali condizioni tutto ciò può avvenire?

Molto sinteticamente, mi pare che la condizione fondamen-

tale perché il processo di differenziazione sia positivo per il sistema nel suo complesso è che esso venga vissuto nello spirito della leale collaborazione, possibile solo a fronte di un cambiamento culturale nei rapporti tra i diversi livelli di governo, che scardini la reciproca diffidenza che poi si riscontra anche in sede di conflitto costituzionale, in forza del quale molti tentativi di innovazione compiuti in sede regionali sono stati – a torto o a ragione non è questa la sede per valutazioni – fermati dal livello centrale.

E' una diffidenza che non può essere sottovalutata: il punto da tenere in considerazione è che il Governo subisce le richieste regionali non percependone il potenziale positivo ma restando fermo all'idea che la differenziazione sia espressione di un *minus* di statualità e di coerenza del sistema mentre il sistema può restare pienamente coerente se la differenziazione viene adeguatamente governata. Che il Governo sia restio a cedere sono prova i diversi accordi faticosamente negoziati dalle Regioni con il Governo attualmente dimissionario ma che hanno portato ad un nulla di fatto per spesso inspiegabili recessi unilaterali dal parte del livello centrale. È per questo che occorre riflettere a fondo sul tema ma, soprattutto, mettere in chiaro le condizioni in base alle quali un lavoro di confronto tra livelli di governo sia utile e utile al sistema nel suo complesso, sistema che comprende anche le Regioni richiedenti che – è verissimo quanto asserito nel *position paper* di Bin – manifestano, in taluni casi, una certa vaghezza nelle loro richieste al centro mentre hanno invece molto chiaro che occorre aprire un dialogo affinché si possa porre rimedio alle lamentate inattuazioni della nuova normativa costituzionale. Aspettare a questo scopo che vi sia una iniziativa dal centro o che il centro consenta spontaneamente alle Regioni di riappropriarsi delle competenze legislative che a loro spettano per dettato costituzionale appare quantomeno irrealistico, visto quanto espressamente il *paper* ricorda, e cioè che l'attuazione del Titolo V è stata frenata dal tradizionale centralismo dei ministeri e dalla scarsa volontà del governo di spogliarsi di strumenti di finanziamento e di ingerenza settoriale. E pertanto meglio sarebbe a mio parere valo-

rizzare la spinta politica di alcune Regioni volta a smuovere il *moloch* delle istituzioni centrali piuttosto che rimandare a data da destinarsi (cioè al momento in cui il Titolo V sarà pienamente attuato) la riforma del regionalismo italiano.

Art. 116, comma 3, Cost. e beni culturali

di Girolamo Sciullo

Le 'tesi' formulate da Roberto Bin mi trovano largamente consenziente. In effetti, la previsione dell'art. 116, comma 3, Cost., ancorché collocata 'a monte' rispetto alla disciplina dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria regionale, mi è sempre parsa, nell'economia complessiva del nuovo Titolo V, idealmente situarsi 'a valle', in un momento logicamente e quindi temporalmente successivo rispetto all'attuazione di questa autonomia 'di base'. In altre parole segnare l'avvio di un percorso 'personalizzato', dopo che comuni condizioni di partenza fossero state assicurate alla generalità delle Regioni.

Ciò non per l'idea di un ruolo marginale dell'autonomia differenziata. Questa invero resta un elemento significativo anche nell'assetto derivante dalla riforma del 2001. Il mantenimento delle "forme e condizioni particolari di autonomia" delle Regioni a statuto speciale (art. 116, comma 1) e la differenziazione cui dà inevitabilmente luogo l'operare del principio di sussidiarietà coniugato a quello di adeguatezza (art. 118, comma 1) ne offrono la prova evidente.

Il fatto è che in un ideale, ma ispirato a ragionevolezza, 'ordine delle cose', l'autonomia differenziata promessa alle Regioni ordinarie (ho delle perplessità sul fatto che l'art. 116, comma 3, riguardi anche quelle speciali, che hanno percorsi specifici per acquisire ulteriori spazi) segue, se non il compiuto, l'almeno avanzato dispiegarsi delle nuove generali condizioni di autonomia sancite dagli artt. 117-119, giacché solo in relazione ad esse, in rapporto alle loro insufficienze o inadeguatezze, 'ulteriori forme' e 'condizioni particolari' trovano motivo per essere proposte.

E' noto però – e Bin lo ha puntualmente richiamato – che l'attuazione degli artt. 117-119 non può certo ritenersi, sia pure

per motivi diversi, soddisfacente: la consistenza delle singole materie presenta incertezze, non ha avuto luogo una riconsiderazione complessiva delle funzioni amministrative da conferire, irrisolta resta la questione del cd. 'federalismo fiscale'.

In queste condizioni, anche esiti del meccanismo dell'art. 116, comma 3, di piena soddisfazione per le Regioni proponenti si troverebbero esposti al successivo condizionamento (e ridimensionamento) determinato dall'operare di interventi statali che invocassero come titolo materie 'trasversali' o esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

In aggiunta non vanno trascurate le controindicazioni di ordine politico. Il percorso dell'art. 116, comma 3, distrae il Governo e il Parlamento dal dare attuazione a quanto richiesto dall'autonomia 'ordinaria' e rischia di generare una gara 'ad emulazione' fra Regioni, indebolendone le complessive 'ragioni'. Non è scontato poi l'esito. In presenza di un elettorato del Centro e del Sud almeno sospettoso verso la diversità (l'esito del referendum sulla riforma costituzionale mi sembra che trovi in ciò una spiegazione non secondaria) le forze politiche 'nazionali' al governo hanno margini ristretti di manovra.

Insomma, in questo momento storico, il ricorso al meccanismo dell'art. 116, comma 3, sembra presentare solo i tratti di un'operazione 'd'immagine', con i pregi (pochi) e i limiti (molti) propri del tipo.

Fermo restando che l'attuale stagione del regionalismo dovrebbe caratterizzarsi per una rinnovata richiesta di attuazione del nuovo assetto costituzionale – e in primo luogo delle previsioni dell'art. 119 – resta da chiedersi se sia prospettabile un qualche percorso 'alternativo', rispetto a quello dell'art. 116, comma 3, che dia una risposta alle insufficienze che la singola Regione avverte nella sua condizione di ente di governo territoriale e, per questa via, ne accresca la autonomia, concepita in termini di effettività.

Muovendo da quanto prospettato dalle iniziative della Lombardia e del Veneto vorrei cercare di rispondere all'interrogativo facendo riferimento al settore dei beni culturali, che entrambe considerano.

Va premesso che le delibere assunte dai due Consigli regionali e contenenti il 'mandato a negoziare' con il Governo (Lombardia, 3 aprile 2007, e Veneto, 18 dicembre 2007, n. 98), per il loro carattere di atti di indirizzo politico, lasciano talune incertezze sulla precisa articolazione giuridica delle richieste avanzate.

In termini generali può dirsi che ambedue muovono dall'esigenza di una ricomposizione delle funzioni relative ai beni culturali, ma la declinano diversamente.

La delibera della Lombardia si focalizza sulla richiesta di implementare per gli interventi inerenti beni culturali "una logica di integrazione con altri interventi di sviluppo territoriale" e di "acquisire [la] competenza statale in materia di tutela, sia regolamentare che amministrativa, per quest'ultimo aspetto, limitatamente ai compiti attualmente posti in capo alla Direzione regionale del Ministero ed alle Soprintendenze lombarde, con garanzia del mantenimento e valorizzazione delle alte professionalità oggi ivi operanti", "fermo restando il riferimento alle norme legislative statali in materia di tutela dei beni culturali".

Quella del Veneto, invece, tende a far "acquisire una potestà legislativa concorrente in materia di tutela dei beni culturali e il conferimento di maggiori funzioni amministrative di tutela, conservazione e gestione del patrimonio culturale locale", con particolare riguardo ai "beni appartenenti al patrimonio storico della Prima guerra mondiale di cui il territorio regionale è particolarmente ricco".

Complessivamente le richieste appaiono meno incisive rispetto a quella avanzata nello stesso ambito, durante la precedente legislatura, dalla Toscana, se non altro per il fatto che tale Regione tendeva anche a conseguire la titolarità dei beni culturali statali presenti sul suo territorio.

Il quesito principale che esse pongono è se, per il loro accoglimento, risulti necessario il meccanismo dell'art. 116, comma 3.

Preliminarmente è opportuno ricordare tre gruppi di disposti presenti nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e succ. mod. (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Anzitutto quello dell'art. 5, per il quale “sulla base di specifici accordi o intese ... le Regioni possono esercitare le funzioni di tutela su carte geografiche ecc.” (comma 3) e, in particolare, per il quale “nelle forme previste dal comma 3 e sulla base dei principi di differenziazione ed adeguatezza, possono essere individuate ulteriori forme di coordinamento in materia di tutela con le Regioni che ne facciano richiesta” (comma 4).

In secondo luogo, per l'art. 112 “lo Stato, le Regioni e gli altri enti territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare piani strategici di sviluppo culturale e programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica. Gli accordi ... promuovono altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati” (comma 4). A tal fine si prevede anche la possibilità di costituire “appositi soggetti giuridici” (comma 5).

In terzo luogo, si consente che, ancora tramite accordi, “il Ministero può trasferire alle Regioni e agli altri enti pubblici territoriali, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, la disponibilità di istituti e luoghi di cultura [musei, biblioteche, aree archeologiche ecc. (cfr. art. 101)] (art. 102, comma 5).

Oltre a queste disposizioni di portata generale si rinvengono altre che prevedono accordi o intese fra Stato e Regioni su aspetti specifici della valorizzazione (ad es. artt. 103, 118 e 119) e della tutela (ad es., artt. 17, 18 e 29, comma 5) ⁽¹⁾.

Da tali disposizioni, che danno attuazione a quanto previsto dall'art. 118, comma 3, Cost., emerge chiaramente come principio cardine della disciplina dei beni culturali quello dell'accordo fra Stato-Regioni, che risulta investire i profili tanto della tutela, quanto quelli della valorizzazione e della disponibilità del patrimonio culturale. La via dell'accordo politico-amministrativo, dunque, se non è in grado di incidere sull'assetto delle competenze legislative fissato dall'art. 117, commi 2 e 3, Cost.,

(1) Si omettono le disposizioni, di cui pur dovrebbe tenersi conto, che prevedono intese in sede di Conferenza Stato-Regioni (ad es., artt. 29, comma 7, e 114).

può consentire alle Regioni interessate l'acquisizione di 'spazi' (in termini di nuove funzioni e di nuovi beni oppure di 'condizionamento' dell'esercizio delle funzioni statali) tali da ottenere risultati di ricomposizione (o quantomeno di minore frammentazione) della politica di settore.

Si può ora tornare all'interrogativo in precedenza posto, e cioè se le richieste avanzate dalle due Regioni postulino per il loro soddisfacimento il percorso stabilito dall'art. 116, comma 3.

La risposta è in larga misura negativa. Le "maggiori funzioni amministrative" rivendicate dal Veneto e l'implementazione di "una logica di integrazione con altri interventi di sviluppo territoriale" voluta dalla Lombardia sono possibili da conseguirsi tramite gli accordi previsti dal Codice. Così come non si comprenderebbe perché l'attuale assetto delle competenze impedirebbe al Veneto di disciplinare e praticare azioni di valorizzazione del patrimonio storico della Prima guerra mondiale oppure escluderebbe che le due Regioni dettino per i beni culturali (non statali) presenti sul loro territorio norme ulteriori di tutela (giusta l'opinione anche di recente ribadita dalla Corte costituzionale ⁽²⁾).

Richiedono, invece, l'intervento del legislatore – ossia il percorso dell'art. 116, comma 3 – l'acquisizione da parte del Veneto della "potestà legislativa concorrente in tema di tutela" e il trasferimento rivendicato dalla Lombardia delle strutture (personale, mezzi e competenze) costituite dalla Direzione regionale e dalle Soprintendenze di settore.

Comunque si giudichi la 'praticabilità' di queste ultime richieste – secondo un giudizio del tutto personale, assai prossima allo zero (la vicenda della disciplina dei beni paesaggistici è del tutto significativo al riguardo) – resta il fatto oggettivo che le potenzialità offerte dall'attuale contesto normativo non risultano essere state utilizzate dalle due Regioni.

Che la negoziazione con il Ministero dei beni culturali presenti difficoltà pare fuor di dubbio e il caso dell'area archeolo-

(2) Cfr. sent. n. 401/2007, punti 6.5 e 6 in diritto.

gica di Ravenna (per citare un esempio vicino) lo attesta abbondantemente, ma queste difficoltà non vengono meno con l'utilizzo del meccanismo dell'art. 116, comma 3. Piuttosto per un verso risultano accresciute (dal passaggio parlamentare), per altro verso procrastinate (la legge presumibilmente rinvierebbe per la sua attuazione ad accordi fra il Ministero e la Regione).

Insomma, se una 'lezione' può trarsi dal settore dei beni culturali, questa è che l'apertura di un tavolo di confronto politico/amministrativo con il Governo su ambiti mirati resta il prioritario tentativo per una Regione che ad un'astratta richiesta di ulteriore autonomia voglia anteporre la ricerca di concreti risultati sulla strada della integrazione (o almeno della minore frammentazione) delle politiche che intende perseguire. Non che il percorso con ciò divenga in discesa, ma perché non tentare?

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 al di là

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 autogenesi 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*.

Studi e ricerche

**Alcune note di commento alla legge
regionale Toscana che promuove la
partecipazione all'elaborazione delle
politiche regionali e locali
(l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)**

di Giovanna Pizzanelli

Sommario

1. *La Regione Toscana e l'impegno partecipativo. L'idea politica sottesa e gli obiettivi perseguibili attraverso il modello partecipativo.* –
2. *Il percorso seguito per giungere all'approvazione della legge regionale ed il contenuto del testo normativo.*

1. *La Regione Toscana e l'impegno partecipativo. L'idea politica sottesa e gli obiettivi perseguibili attraverso il modello partecipativo*

È opinione comune a molte realtà ordinamentali moderne l'idea che la partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche rappresenti una forma evoluta di democrazia, la democrazia *nell'* amministrazione. Del resto, è altrettanto pacifico nel nostro ordinamento che l'amministrazione è completamente subordinata al sistema dei valori costituzionali, che rappresenta “la fonte ispiratrice ed il criterio normativo principe del rapporto tra l'amministrazione, i cittadini e l'intera comunità civile e politica” ⁽¹⁾, ed è proprio la nostra Carta costituzionale a riservare alla persona il ruolo di perno intorno a cui si giuocano i rapporti tra istituzioni e collettività (si pensi all'appartenenza della sovranità al popolo – art. 1 Cost.; alla centralità riservata alla persona libera e solidale – art. 2 Cost.; alla doverosità della Re-

(1) In questi termini, G. MARONGIU, *La democrazia come problema*, Tomo II, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 480.

pubblica di promuovere un'uguaglianza sostanziale – art. 3 Cost.; al *favor* che Stato, Regioni ed enti locali riservano al ruolo dei singoli ed associati per lo svolgimento di attività di interesse generale – art. 118 Cost.). Nell'attuale contesto, quindi, la centralità della persona consente da un lato, di capire il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione e, dall'altro, diviene criterio fondante l'agire funzionalizzato dell'amministrazione. Ma vieppiù, di fronte alla crisi ed ai limiti della democrazia politica, i cittadini chiedono a gran voce alle istituzioni nuovi spazi procedurali per la rappresentanza dei loro interessi ⁽²⁾.

È da tale premessa che emerge l'importanza rinnovata della partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche, intesa come adozione di procedure di *deliberative democracy* ⁽³⁾ in cui si ricorre allo scambio dialogico come modalità essenziale di formazione delle decisioni pubbliche, il cui metodo è in grado di assicurare il consenso dei consociati verso un esito che non è aprioristicamente determinato, ma è conseguito sulla base di una procedura democratica.

La Regione Toscana non è nuova nell'impegno partecipativo. Infatti, alcune leggi regionali precedentemente emanate rispetto alla l.r. 27 dicembre 2007, n. 69, che specificamente promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali, hanno previsto alcune forme di democrazia partecipativa ⁽⁴⁾. Il riferimento è, in primo luogo, alle norme sulla VIA, l.r. 3 novembre 1998, n. 79, secondo cui in tutte le fasi della procedura per la valutazione di impatto ambientale “*sono garantiti: a) lo scambio di informazioni e la consultazione tra il soggetto proponente e l'autorità competente; b) l'informazione e la partecipazione dei cittadini al procedimento; c) la sempli-*

(2) In tal senso, N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, p. 55, secondo il quale per sistema democratico oggi si deve intendere preliminarmente un insieme di regole procedurali.

(3) Sul punto, A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 45 ss.

(4) Sull'impegno partecipativo della Regione Toscana attraverso l'attività normativa, F. SCIOLA, *Piccolo "vademecum" per una legge regionale toscana sulla partecipazione*, in www.federalismi.it

ficazione, la razionalizzazione ed il coordinamento delle valutazioni e degli atti autorizzativi in materia ambientale da perseguirsi attraverso gli strumenti e le modalità disciplinate dagli artt. seguenti” (art. 4, c. 1). Inoltre, al c. 2 del medesimo art. si prevede che l’autorità competente, in attuazione del disposto di cui al c. 1, garantisce la partecipazione dei cittadini interessati alle procedure di VIA, *“nelle forme e con le modalità previste dalla seguente legge, assicurando in particolare l’intervento di chiunque intenda fornire elementi conoscitivi e valutativi concernenti i possibili effetti dell’intervento progettato, tenuto conto delle caratteristiche del progetto e della sua localizzazione”*. In secondo luogo, al T.u. delle leggi regionali in materia di turismo, l.r. 23 marzo 2000, n. 42, laddove all’art. 81 si prevede che *“all’Osservatorio regionale sul turismo partecipano rappresentanti delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane, delle associazioni di categoria, delle organizzazioni sindacali, delle associazioni per la tutela dei consumatori, delle Camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato e delle pro-loco”*. In terzo luogo, alla l.r. 3 gennaio 2005, n. 1, sul governo del territorio, che ha istituito il Garante della comunicazione, affidando ad esso funzioni informative al fine di promuovere la partecipazione attiva dei cittadini all’elaborazione degli strumenti urbanistici. In quarto luogo, al T.u. delle leggi regionali in materia di commercio, l.r. 7 febbraio 2005, n. 28, laddove si prevede che alle conferenze di servizi sul commercio al dettaglio nelle grandi strutture di vendita *“svolte in seduta pubblica, partecipano a titolo consultivo rappresentanti dei Comuni contermini, delle organizzazioni imprenditoriali del commercio, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, delle associazioni dei consumatori e delle altre parti sociali interessate individuate dal Comune, maggiormente rappresentative in relazione al bacino di utenza interessato all’insediamento”* (art. 18, c. 4). Ancora, alla legge sul servizio sanitario regionale, l.r. 24 febbraio 2005, n. 40, secondo cui *“la Regione promuove la partecipazione degli assistiti, delle organizzazioni sindacali, delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di tutela e di promozione sociale, della cooperazione sociale e degli altri*

soggetti del terzo settore al processo di programmazione socio-sanitaria in ambito regionale e locale e valorizza il contributo degli operatori, delle associazioni professionali e delle società scientifiche accreditate attraverso adeguate modalità di consultazione” (art. 15, c. 1).

L’idea politica sottesa a tale strategia regionale toscana sta nell’intento di creare vincoli comuni e regole condivise per giungere alla costruzione di processi decisionali ricchi del sapere delle istituzioni, ma anche del sapere diffuso nella società, ovvero il tentativo di instaurare un intreccio sinergico tra società ed istituzioni ispirato alle regole dell’*accountability* e della *responsiveness*.

Con l’approvazione della l.r. n. 69/2007, il legislatore toscano si è proposto di incentivare, diffondere e canalizzare i percorsi partecipativi verso gli enti locali, nonché di ridefinire i momenti partecipativi già presenti nelle politiche regionali e nelle procedure della programmazione regionale. Infatti, come già sottolineava il Programma Regionale di Sviluppo 2006-2010, le sfide su cui la società toscana è chiamata a misurarsi richiedono una più elevata e diffusa consapevolezza collettiva dei nuovi obiettivi cui puntare ed un più alto e maturo coinvolgimento dell’intera società nell’individuazione di tali finalità e degli strumenti con cui perseguirle.

Tuttavia, non è soltanto “dal basso” che si muovono le spinte partecipative, tanto è vero che il supporto all’idea di apertura di nuove esperienze partecipative nei processi pubblici decisionali si registra anzitutto nel livello ordinamentale sovranazionale. Il riferimento è al *Libro bianco sulla governance europea*, elaborato dalla Commissione europea nel 2001, che riconosce il principio della partecipazione attraverso la consultazione aperta ai cittadini e alle loro associazioni come uno dei pilastri fondamentali dell’Unione europea, nonché alla *Raccomandazione sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica locale* del Consiglio d’Europa, adottata nel luglio 2001 dal Comitato dei Ministri e diretta agli Stati membri, laddove si riconoscono ed esaminano gli esperimenti in corso in alcuni Stati membri tra

cui *forum* di quartiere e degli anziani, *web* interattivi ⁽⁵⁾, giurie di cittadini, *focus group* ⁽⁶⁾, *citizen panels* ⁽⁷⁾, *workshop* ⁽⁸⁾. Ancora l'apertura comunitaria alla *governance* della *civil society* è stata registrata con la Comunicazione della Commissione 11 dicembre 2002, n. 704, "*Verso una cultura rafforzata della consultazione e del dialogo. Principi generali e standard minimi per la consultazione dei soggetti interessati*", con la Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003, laddove si prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, modificando le Direttive del Consiglio 85/337/CEE

(5) In particolare, l'esperienza dei *forum* telematici come strumento di interazione e comunicazione via *web* che consente a tutti coloro che sono interessati di partecipare alla discussione e/o approfondimenti incontrandosi in uno spazio virtuale di dialogo.

(6) Tecnica di rilevazione per la ricerca sociale basata sulla discussione tra un gruppo di persone (10-15 al massimo).

(7) In particolare, vanno ricordate le iniziative del Parlamento tedesco del 1999 per l'istituzione di una commissione di studio sul futuro dell'impegno civile che nel 2002 ha pubblicato un rapporto – *Enquete-Kommission 2002* –; l'esperienza francese del *débat public*; i *forum* partecipativi per i progetti strategici e le giurie di cittadini – *Nucleos de Intervencion Participativa o Consejos ciudadanos* – istituite in Spagna a partire dai primi anni Novanta del secolo scorso; il caso italiano dei contratti di quartiere, il cui progetto è stato previsto con decreto ministeriale nel 1997 e dei bilanci partecipativi, nonché la Commissione *NRDS* – in risposta alla sindrome *NIMBY* –, istituita nel 2002 presso la Provincia di Torino per la scelta dei siti dove insediare due impianti per lo smaltimento dei rifiuti. In relazione a quest'ultima esperienza, L. BOBBIO, *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa*, Working Paper, n. 1, Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Studi Politici, reperibile in www.dsp.unito.it/download/wpn1.pdf e www.provincia.torino.it/ambiente-provto/nrds/index.htm. Sulle diverse esperienze a livello dei Paesi europei, tra gli altri, B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, 2005, p. 97 ss.; U. ALLEGRETTI, *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 2006, p. 7 ss.; Y. JEGOUZO, *De la "participation du public" à la "démocratie participative"*?, in *AJDA*, 2006, p. 2314 ss.; E. LE CORNEC, *La participation du public*, in *RFDA*, 2006, p. 770 ss. Mentre, per un'analisi delle esperienze partecipative realizzate in alcuni Comuni in Italia, cfr., L. BOBBIO (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, ESI, Napoli, 2004.

(8) Luoghi in cui attori locali che svolgono attività legate al tema specifico di discussione si incontrano per individuare interventi realizzabili a partire dalla disponibilità e dall'intervento dei soggetti coinvolti. La Regione Toscana ha utilizzato tale strumento in forma itinerante in diverse città toscane durante la fase preparatoria del disegno di legge sulla partecipazione.

in materia di VIA e 96/61/CEE in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento – IPPC – relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia. Inoltre, a tali tematiche si è riferita la Convenzione di Aarhus, sottoscritta il 25 giugno 1998 e contenente disposizioni “sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale”⁹. Peraltro, al di là di ogni sorta riservata al processo costituente europeo, merita di essere ricordato l'orientamento esplicitato dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. In particolare, l'art. I-46 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa prevede che “le decisioni siano prese nella maniera il più possibile aperta e vicino al cittadino” e l'art. I-47, c. 3, specifica che “al fine di assicurare la coerenza e trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione procede ad ampie consultazioni delle parti interessate”. Ciò, oltre a costituire un parametro di buona amministrazione (art. 41 CED ed art. II-101 Tr. Cost. eur.), favorisce l'ascensione del principio del giusto procedimento a rango di principio fondamentale, valido per qualsiasi procedimento che veda impegnato un potere della pubblica amministrazione il cui esercizio possa avere esiti pregiudizievoli per l'interessato (¹⁰).

Più recentemente, Commissione, Parlamento e Consiglio hanno definito il Programma “*Europe for Citizens Programme 2007-2013*” che promuove varie tipologie di attività partici-

(9) Si tratta di un testo articolato e frutto della conferenza internazionale sulla libertà di informazione e sulla partecipazione in materia ambientale, promosso dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE, coinvolgente 45 Paesi). Sul piano della struttura, la Convenzione contiene 22 artt. e due allegati, articolando la materia in tre punti fondamentali, i c.d. “pilastri”: libertà di accesso all'informazione; diritto di partecipazione al processo decisionale; la possibilità di attivare la tutela giurisdizionale per garantire tali diritti. In particolare, gli artt. 6-7 e 8 della Convenzione sono dedicati alla partecipazione del pubblico al processo decisionale con riferimento a tre distinti oggetti: le decisioni su specifiche attività; i piani, programmi e le politiche in materia ambientale; i regolamenti e le altre norme non legislative di portata generale, abbracciando, in tal modo – seppur con diversa portata, tanto una partecipazione procedimentale classica, quanto una partecipazione ai procedimenti regolatori. Sul punto, cfr. www.unece.org

(10) A. MASSERA, *I principi generali*, in CHITI M.P., GRECO G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, P.te gen., Tomo I, Giuffrè, Milano, 2007, p. 285 ss.

tive, oltre a promuovere la cittadinanza attiva attraverso il coinvolgimento dei cittadini nei processi di organizzazione della società e nel percorso di integrazione europea ⁽¹¹⁾, rendendo responsabile dell'implementazione amministrativa della partecipazione l'*Education, Audiovisual and Culture Executive Agency*. Ed ancora, in relazione alla partecipazione di cittadini all'attività procedimentale della pubblica amministrazione, un ruolo rilevante è stato svolto dal giudice comunitario nella sua attività di elaborazione dei principi generali, in particolare per quanto attiene al principio del giusto procedimento e al diritto all'ascolto nei procedimenti destinati a produrre effetti sfavorevoli nella sfera giuridica dei singoli ⁽¹²⁾.

Nell'intreccio tra la promozione sovranazionale comunitaria e l'apertura toscana a nuove procedure partecipative è possibile intravedere la messa a punto di un governo sussidiario della partecipazione che parte dal livello inferiore regionale fino al livello superiore comunitario come vuole la sussidiarietà verticale, a cui si affianca l'altra lettura del principio, contigua ma differenziata, della sussidiarietà orizzontale che si attua per il tramite della partecipazione dei cittadini singoli e associati allo

(11) Sul punto, www.ec.europa.eu/citizenship/index.en.html. Da notare che il modello sperimentale toscano istituito con la l. 69/2007 sembrerebbe più evoluto rispetto al Programma europeo per il ruolo assegnato al singolo. Il programma europeo, infatti, è rivolto ai seguenti *stakeholders*: enti locali, gruppi di cittadini, associazioni, imprese, istituzioni scolastiche ed associazioni di lavoratori.

(12) Basti ricordare che la Corte di giustizia delle Comunità europee già nel 1963, aveva riconosciuto il contraddittorio – principio guida di un giusto procedimento – come “*principio di diritto amministrativo ammesso in tutti gli Stati membri della Comunità (...) che risponde alle esigenze della giustizia e della sana amministrazione (...) e che deve essere osservato dalla Comunità stessa*”. Così in CGCE, sentenza 4 luglio 1963, in causa C-32/62, *Alvis c. Consiglio*, in *Racc.*, 1963, p. 269 e ripresa da A. MASSERA, *L'amministrazione e i cittadini nel diritto comunitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, p. 32, elevandolo a principio di rango generale valevole per qualsiasi procedimento che veda impegnato il potere amministrativo il cui esercizio possa avere effetti pregiudizievoli per l'amministrato, nel tentativo di costruire un “diritto alla parità” tra cittadino e pubblica amministrazione. In proposito, v. anche CGCE, sentenza 10 luglio 1986, in causa C-234/84, *Commissione c. Regno del Belgio*, in *Racc.*, 1986, p. 2263; CGCE, sentenza 7 giugno 1983, in causa C-100/80, *Musique Diffusion c. Commissione*, in *Racc.*, 1983, p. I-1825 e, in dottrina, F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, P.te gen., Tomo I, cit., 80 ss.

svolgimento di attività di interesse generale⁽¹³⁾.

È giocoforza ricordare che l'incremento del livello di partecipazione garantito ai cittadini nei processi decisionali non comporta deliberazione solitaria di gruppi di cittadini slegati dalla presenza istituzionale, piuttosto la principale caratteristica della democrazia partecipativa è proprio quella di mettere in rapporto dialogico e costante società ed istituzioni, la base ed il vertice, la sfera dell'autorità con quella della libertà. Infatti, tanto con riguardo alla partecipazione nei cortili nazionali, quanto nel livello sovranazionale, occorre segnalare il rischio del disequilibrio tra domanda e offerta di partecipazione amministrativa, con implicazioni "costose" di pari livello, tanto per le amministrazioni che per i cittadini, nei termini di pericolo di strumentalizzazione da parte delle reti clientelari e di iniziative populiste. Peraltro, il coinvolgimento dei privati, lungi dall'essere considerato come aggravio procedimentale, a scapito della speditezza dell'azione e quindi della sua efficacia, costituisce in realtà applicazione di questi stessi principi al fine dell'acquisizione degli elementi derivanti dal dialogo tra istituzioni e cittadini con effetti deflativi sul contenzioso e quindi a pieno avallo dell'efficacia dell'azione⁽¹⁴⁾.

La legge n. 69/2007, sulla base del richiamo contenuto nell'art. 1 relativo ai principi, si propone di dare attuazione ad alcune importanti disposizioni contenute nel nuovo Statuto regionale, approvato con l.r. 11 febbraio 2005⁽¹⁵⁾. In particolare,

(13) Sul principio di sussidiarietà atto a configurare una nuova forma di partecipazione alla vita pubblica, G. ARENA, *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 159, sottolineando in particolare la complementarità tra la partecipazione ai processi decisionali pubblici in sede amministrativa e l'autonoma iniziativa dei cittadini allo svolgimento di attività di interesse generale. Sul punto, v. anche, G. COTTURRI, *Democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 2005, p. 27 ss.

(14) Sul punto, F. MANGANARO, *Partecipazione al procedimento amministrativo e cittadinanza plurale*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 289 ss.

(15) Da una prima lettura dei nuovi Statuti regionali approvati emerge che l'idea della partecipazione trascende il carattere politico per divenire pratica di buona amministrazione. Così lo Statuto della Regione Puglia, adottato con l.r. 12 maggio 2004, n. 7, tra i principi che informano l'azione amministrativa enuncia, oltre a quelli previsti all'art. 97 Cost., la trasparenza, pubblicità, efficienza, efficacia, economicità e la par-

laddove si prevede che “la Regione garantisce la partecipazione di tutti i residenti e dei toscani residenti all'estero alle scelte politiche regionali”; “promuove le pratiche condivise volte alla gestione del territorio, tutela e valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico regionale” [...] “dal momento che la partecipazione rappresenta un istituto attraverso cui realizzare una buona amministrazione, imparziale, trasparente ed equa” (art. 4, lett. m e z); il Consiglio “favorisce la partecipazione dei cittadini e dei residenti in Toscana alle proprie attività”¹⁶ (art. 11, c. 6); infine, che “la legge promuove secondo i principi dell’art. 3 la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l’amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali” (art. 72). Inoltre, si garantisce l’applicazione dello Statuto dal momento che la partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche rappresenta piena attuazione del principio della sussidiarietà sociale - artt. 58 e 59 – e si considera il “diretto svolgimento di attività di riconosciuto interesse generale” per “favorire la collaborazione dei cittadini e delle formazioni sociali, secondo la loro specificità, ai fini della valorizzazione della persona e dello sviluppo solidale delle comunità”, nonché del principio di sussidiarietà istituzionale, previsto all’art. 62 dello Statuto regionale in collegamento con gli enti locali regionali (¹⁷).

tecipazione dei cittadini nella fase di scansione procedimentale come strumento di verifica del consenso degli amministrati. Del pari, la Regione Lazio, nel nuovo Statuto, adottato con l. statutaria 11 novembre 2004, n. 1, prevede la valorizzazione del coinvolgimento dei cittadini, menzionando la partecipazione unitamente a “democrazia e pluralismo”.

(16) Analogamente è previsto all’art. 19, c. 3, per le Commissioni.

(17) A ciò si aggiunga l’art. 8 d.lgs. n. 267/2000, laddove si prevede che “I Comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all’amministrazione locale”.

2. Il percorso seguito per giungere all'approvazione della legge regionale ed il contenuto del testo normativo

A partire dal 2006 il governo regionale toscano ha attivato una serie di incontri con l'*Associazione Rete Nuovo Municipio*, nata nel 2003 con la consapevolezza che l'attuazione della democrazia partecipativa sia in grado di innestare un cambiamento politico-culturale complesso coinvolgente tutti i soggetti, pubblici e privati, agenti sul territorio, ed avente lo scopo di promuovere la partecipazione in sostegno allo sviluppo delle politiche locali⁽¹⁸⁾. Dai contatti con la predetta associazione deriva la formazione di cui un gruppo di lavoro preposto all'elaborazione di un "*Contributo alla stesura di una legge regionale sulla partecipazione*"⁽¹⁹⁾. In seguito, il gruppo di lavoro ha deciso di adottare il metodo del *Town Meeting*, tra i più innovativi di democrazia partecipativa⁽²⁰⁾, per dibattere sul contenuto della proposta di legge che sarà successivamente ela-

(18) La rete nasce a Empoli l'8 novembre 2003 intorno al dibattito sulla Carta del nuovo municipio avviato al Forum sociale mondiale di Porto Alegre del 2002, un manifesto politico che ruota attorno all'idea di una partecipazione "forte" come idea base per lo sviluppo di un processo di *empowerment* delle comunità locali. Sul punto, A. L. PECORIELLO, F. RISPOLI, *Pratiche di democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2006, p. 128.

(19) Successivamente sono stati presi contatti con altre Regioni interessate e la Toscana si è assunta l'onere di agire da capofila di un gruppo di coordinamento tra le Regioni interessate (Puglia, Lazio, Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Umbria) a cui aderisce il Ministero per la Funzione Pubblica.

(20) Tale metodologia, messa a punto per la prima volta da *America Speaks* (Cfr., www.americaspeaks.org) in occasione del *XXI° Century Town Meeting* e riproposta in Italia da *Avventura urbana* di Torino (www.avventuraurbana.it), consente ad un alto numero di partecipanti di esprimersi in piccoli gruppi adottando una posizione finale con voto. L'idea del *Town Meeting* per la definizione di un progetto di legge regionale sulla partecipazione era stata lanciata dal Presidente Martini prima delle elezioni regionali del 2005 ed è entrata nel programma della nuova Giunta sotto la direzione e responsabilità dell'assessore regionale Agostino Fragai con grande pressione ed interesse dell'*Associazione Rete Nuovo Municipio*. Si veda il processo seguito per arrivare alla definizione compiuta della proposta di legge gli Atti del *Town Meeting* tenuto a Marina di Carrara in occasione della *Rassegna sull'innovazione della P.A. Dire&Fare* di Massa-Carrara il 18 novembre 2006, in www.regione.toscana.it/partecipazione/. Inoltre, in proposito a tali esperienze partecipative, cfr., S. RAVAZZI, *Civierazia. Quando i cittadini decidono*, Aracne, Roma, 2007.

borata nella primavera del 2007 ed a cui i Tavoli di concertazione gli con enti locali e le parti sociali hanno fornito un importante supporto. A seguire, la bozza del disegno di legge l'8 giugno 2007 viene sottoposta ai 48 rappresentanti dei Tavoli del *Town Meeting* per la presentazione di opportuni emendamenti ⁽²¹⁾.

È lodevole l'iniziativa della regione Toscana che ha avviato da tempo un dibattito pubblico per preparare – con forme esse stesse partecipative – la propria legge sulla partecipazione attraverso una serie di convegni e seminari di consultazione, mostrando l'apertura alla via del superamento delle logiche *NIMBY – Not In My Back Yard* –, come atteggiamento egoistico di gruppi locali preoccupati principalmente di non vedere realizzati interventi ed opere sgradite nelle immediate vicinanze della propria abitazione ⁽²²⁾.

Peraltro, non bisogna tralasciare l'importanza della natura esegetica delle spinte partecipative promosse dalla società civile. Infatti, il consistente numero di comitati e movimenti di protesta nati in Toscana intorno ai progetti di realizzazione di opere con forte impatto ambientale ⁽²³⁾ è significativo della forza dell'istanza partecipativa.

La legge regionale toscana n. 69/2007, articolata in sette capi, si può definire legge sperimentale per la promozione, incentivazione e diffusione di nuovi percorsi e metodi partecipativi costruita intorno a tre pilastri: l'istituzione del dibattito pubblico regionale, ovvero lo svolgimento di un pubblico confronto su grandi interventi o questioni di rilevante impatto ambientale, territoriale, sociale ed economico per la vita della comunità re-

(21) I partecipanti ai Tavoli dei *Town Meeting* erano rappresentati per 1/3 da esponenti del mondo associativo; 1/3 da amministratori e funzionari locali; 1/3 da cittadini che hanno aderito a titolo personale, tra cui 20 cittadini estratti a sorte.

(22) Sul punto, tra gli altri, L. BOBBIO, A. ZEPPESELLA (a cura di), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano, 1999.

(23) In particolare, da ultimo si segnala il forte movimento istituito in occasione della proposta di apertura dell'impianto di rigassificazione nel Comune di Livorno. Sul fenomeno, più in generale, e la sua diffusione in Italia, v. D. UNGARO, *Democrazia ecologica. L'ambiente e la crisi delle istituzioni liberali*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

gionale, articolato su regole precise e condotto da un organismo terzo ed imparziale (l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione); l'azione di sostegno ai processi locali di partecipazione promossi dagli enti locali e dai cittadini; il rafforzamento e l'estensione dei momenti partecipativi già esistenti a livello regionale attraverso l'adozione del principio di inclusività in senso quantitativo (apertura a più soggetti) e qualitativo (piena parità di espressione tra tutti i punti di vista).

Fin dall'art. 1, afferma la relazione di accompagnamento al testo approvato, si manifesta politicamente la diffusa preoccupazione sullo stato e sulla qualità della democrazia. Infatti, senza cadere in una deriva populistica, gli istituti della democrazia rappresentativa vivono oggi il rischio di una vera crisi di legittimazione; la disaffezione dei cittadini verso la politica genera crisi nelle scelte politiche stesse in termini di efficacia, efficienza e consenso, rendendo asfittico il processo tradizionale di *policy-making* democratico; ci si accorge che non è sufficiente a rinsaldare il rapporto tra politica e società civile la periodica verifica elettorale, ma occorrono diversi canali e momenti di dialogo tra politica, istituzioni e società. In tal modo, la ricerca di un nuovo punto di equilibrio tra democrazia rappresentativa e partecipativa attraverso cui i cittadini possano contribuire alla migliore qualità delle decisioni collettive rappresenta l'ultima sfida delle agende politiche contemporanee.

L'art. 1 della legge detta i principi generali considerando la partecipazione all'elaborazione e alla formazione delle politiche regionali come diritto dei cittadini (comma 1), richiama le disposizioni statutarie di cui la legge si rende attuativa ed elenca altresì una serie di obiettivi, tra cui quello di arricchire la democrazia degli strumenti e processi tipici della democrazia partecipativa, porre la partecipazione come strumento di base per contribuire ad una più elevata coesione sociale, favorire l'emersione degli interessi diffusi e l'inclusione di soggetti deboli, valorizzare le conoscenze e l'impegno civico, valorizzare le esperienze comunicative già in atto e promuovere la diffusione delle migliori pratiche partecipative.

All'art. 2 la legge identifica i soggetti legittimati alla partecipazione come i cittadini residenti e gli stranieri o apolidi regolarmente residenti nel territorio regionale interessato dai processi partecipativi, i soggetti che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio interessato, toscani residenti all'estero quando si trovano in Toscana, altri soggetti su richiesta purchè abbiano un interesse sul territorio o al processo partecipativo e che il responsabile del dibattito ritenga utile far intervenire. Come si nota è pienamente riconosciuto il principio dell'inclusività tra i legittimati attivi. La dottrina che si è occupata di democrazia partecipativa ha elaborato sul principio di inclusività diversi strumenti attraverso cui renderlo applicativo. Tra i principali si ricordano, in primo luogo, la via del sorteggio, attraverso cui si tende all'approssimazione del principio di inclusione, sottoponendo la questione da discutere ad un campione casuale di cittadini sorteggiato tra i potenziali soggetti abilitati a partecipare. Il modello è quello delle *planungszelle*, organizzate in Germania a partire dagli anni Settanta del secolo scorso per consentire ad un gruppo di cittadini casualmente individuati di esprimersi su questioni attinenti la pianificazione del governo territoriale locale insieme a consiglieri esperti tecnici ed un mediatore, delle *citizens' juries* sperimentate nel Regno Unito, Stati Uniti e Australia o, ancora, delle *consensus conferences* introdotte in Danimarca nei primi anni Novanta del secolo scorso⁽²⁴⁾. In secondo luogo, un ulteriore strumento applicativo del principio di inclusività è quello dell'apertura alla partecipazione agli *stakeholders*, ossia di coloro che rappresentano gli interessi in gioco indipendentemente dal loro peso numerico sulla popolazione complessivamente considerata, ve-

(24) Sui diversi modelli attuativi del principio di inclusività come strumento per realizzare la democrazia partecipativa, D. GARBE, *Planning Cell and Citizen Report: A Report on German Experiences with New Participation Instruments*, in *European Journal of Political Research*, n. 14, 1986, p. 221 ss.; G. SMITH, C. WALES, *The Theory and the Practice of Citizens' Juries*, in *Policy & Politics*, vol. 27, 1999, p. 295 ss.; A. RÖCKE, Y. SINTOMER, *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, in *Democrazia e diritto*, 2006, p. 87 ss.; H. WAINWRIGHT, *Sulla strada della partecipazione: dal Brasile alla Gran Bretagna, viaggio nelle esperienze di nuova democrazia*, Ediesse, Roma, 2005.

nendo a creare una ideale arena ⁽²⁵⁾. Il modello di riferimento è dato dall'esempio dei processi di Agenda 21 e degli interventi di urbanistica partecipata ⁽²⁶⁾, ossia ruota intorno all'idea di creare degli spazi pubblici circoscritti strutturati ⁽²⁷⁾.

In proposito al principio di inclusività occorre ricordare che non sempre è la partecipazione dei singoli cittadini ad essere incoraggiata; al contrario, spesso sono le forme organizzate della società civile che tendono a far registrare una maggiore presenza, con il rischio che sia premiato chi ha più dotazione di *voice* sia per accedere alle arene della partecipazione, sia per

(25) In tal senso, L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, 2005, p. 74; M. CAMMELLI, *Considerazioni minime in tema di arene deliberative*, *ivi*, p. 89 ss.

(26) Agenda 21 è un documento lanciato dalle Nazioni Unite nel 1992 durante la Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo di Rio de Janeiro a cui si lega una diretta applicazione a livello locale che mira a perseguire obiettivi di sostenibilità (nelle accezioni ambientali, sociali ed economiche) ed a costruire un'adesione critica dei cittadini intorno a tali obiettivi. Al fine di supportare le autorità locali verso la sostenibilità, l'Unione europea ha promosso, nel 1994, la Campagna delle Città europee sostenibili, avallata dalla Carta di Aalborg – Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile –, contenente le linee direttive dei processi di Agenda 21 Locale. A questo modello partecipativo si uniscono, nel quadro di un'edilizia partecipata, i Contratti di quartiere, previsti dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662 e 8 febbraio 2001, n. 21, ovvero progetti di recupero edilizio, sociale e urbano promossi dai Comuni; i Programmi di Recupero Urbano, previsti all'art. 11 della l. n. 493/1993 e d.m. 1 dicembre 1994; i Programmi di riqualificazione urbana previsti dalla legge n. 179/92 e d.m. 21 marzo 1994. Ancora, tra gli strumenti di programmazione negoziata, si ricordano i Patti territoriali previsti dalla l. n. 662/1996 e i PRUSST – Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio, previsti con d.m. 8 ottobre 1998, che mirano ad interventi orientati all'ampliamento e alla riqualificazione delle infrastrutture, del tessuto economico, produttivo, occupazionale, al recupero e riqualificazione dell'ambiente e dei tessuti urbani e sociali con il concorso dei privati sia per opere di iniziativa privata che per opere pubbliche o di interesse pubblico; sul piano sociale, i Piani Sociali di Zona realizzati attraverso gli accordi di programma per stabilire gli indirizzi pluriennali delle politiche sociali dei Comuni (l. n. 328/2000), i Progetti Integrati di Sviluppo Locale ed i Piani di Sviluppo Locale come modalità di attuazione progettuale delle politiche di sviluppo regionali finanziati attraverso Fondi strutturali comunitari. In relazione a tali modelli partecipativi, G. ALLEGRETTI, M.E. FRASCAROLI (a cura di), *Percorsi condivisi. Contributo per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Alinea ed., Firenze, 2006, p. 70 ss.

(27) Spazi circolari chiusi, come definiti da J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini e associati, Milano, 1996, p. 429.

incidervi più massicciamente ⁽²⁸⁾.

Certamente, oltre al dato relativo ai soggetti legittimati a partecipare, è importante capire a cosa si partecipa, quali sono i problemi in discussione e se e in quale misura è possibile contribuire alla loro rielaborazione. Infatti, le posizioni dei cittadini nella partecipazione possono essere diverse, ovvero legate a procedure di *hearing* o a procedure di compartecipazione; è, inoltre, diversa la posizione di chi partecipa essendo chiamato ad esprimersi sulla soluzione di un problema dato (*problem solving*) o a pronunciarsi sulla definizione stessa del problema (*problem setting*). Il terzo quesito riguarda, infine, la questione del dove partecipare, le sedi della partecipazione. Sul punto la questione cambia a seconda del ruolo che i partecipanti sono chiamati a rivestire. Infatti, nei casi di democrazia deliberativa i cittadini sono chiamati ad esprimersi su progetti oggetto di politiche pubbliche attraverso forum deliberativi (sul modello del *Town Meeting*) che riconoscono fiducia nel *logos* ⁽²⁹⁾, mentre nei casi democrazia partecipativa le scelte sul futuro economico, sociale, urbanistico e ambientale di una data comunità vengono affidate al confronto tra gli attori che operano sul territorio, sulla scorta di un modello di “concertazione per lo sviluppo” ⁽³⁰⁾ che prevede processi decisionali pluristrutturati inclusivi.

Il primo pilastro della l.r. n. 69/2007 è contenuto nell’art. 3, laddove si istituisce l’Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, organo monocratico indipendente il cui titolare sia di riconosciuta esperienza giuridica o comprovata *expertise* nelle metodologie e pratiche partecipati-

(28) Sul principio di inclusività nei fenomeni partecipativi, L. BIFULCO, L. CENTEMERI, *La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale*, in *Stato e mercato*, 2007, p. 221 ss.; S. VICARI HADDOCK, *La città contemporanea*, Il Mulino, Bologna, 2004; P. LE GALÈS, *European Cities: Social Conflicts and Governance*, OUP, Oxford, 2002, trad. it., *Le città europee*, Il Mulino, Bologna, 2006.

(29) J. HABERMAS, *The Theory of Communicative Action*, voll. 1 e 2, OUP, Oxford, 1991.

(30) L. BOBBIO, *op. ult. cit.*, p. 70.

ve, nominata per cinque anni dal Consiglio regionale ⁽³¹⁾. L'Autorità indipendente regionale è preposta all'ammissione dei casi da sottoporre a dibattito pubblico sui grandi interventi disciplinati dalla stessa norma; valuta il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi, curandone i relativi fascicoli ed assicurando, anche in via telematica, la diffusione della documentazione relativa ai processi partecipativi; trasmette i propri atti al Consiglio regionale e ai consigli degli enti locali interessati; redige una relazione annuale sulle attività svolte e curate che viene trasmessa al Consiglio regionale il quale ne garantisce adeguata pubblicità.

L'Autorità è abilitata, a norma dell'art. 7, ad organizzare dibattiti pubblici sui grandi interventi con rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica, aventi ad oggetto gli obiettivi e le caratteristiche dei progetti nella fase antecedente a qualsiasi atto amministrativo inerente il progetto preliminare; tuttavia, il dibattito pubblico può essere organizzato anche in fase successiva a quella preliminare, ma soltanto su richiesta del soggetto pubblico cui compete la realizzazione dell'opera ⁽³²⁾. Inoltre, limitatamente agli interventi con rilevante impatto ambientale e territoriale, l'Autorità regionale per

(31) Il modello è quello francese del *débat public* per la concertazione preliminare all'adozione della proposta di progetti che implicano un significativo impatto sul governo del territorio o sull'ambiente in cui è garantita la partecipazione dei soggetti interessati in fase antecedente l'inchiesta pubblica in cui vengono definite le linee principali del progetto. Si tratta di una consultazione presieduta dalla *Commission nationale du débat public*, inquadrata come autorità indipendente e composta da 20 membri (tra cui senatori, deputati e magistrati) ed incaricata, ex art. L121-1, c. 1 *Code de l'environnement*, di vigilare sul rispetto della partecipazione pubblica ai processi di elaborazione di progetti volti al razionale assetto urbanistico di un'area o di opere di interesse nazionale. Sul modello francese di *débat public*, L. CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 43 ss.; M. CERUTI, *L'esperienza francese delle inchieste pubbliche per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 215 ss.; A. HARTEREAU, *Communication publique territoriale et démocratie participative*, Ed. La lettre du cadre territorial, Voiron Cedex, 2002; B. JADOT (dir.), *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

(32) Con norma transitoria, all'art. 29, si prevede che nel 2008 e 2009 il dibattito pubblico potrà essere organizzato anche per progetti di grandi interventi non più in fase di progettazione preliminare, eccetto che per gli interventi di cui sia già stato approvato un progetto definitivo.

la partecipazione è tenuta a promuovere intese con il Garante regionale della comunicazione, istituito con la l.r. n. 1/2005 relativa al governo del territorio, al fine di garantire reciproca informazione e coordinamento per lo svolgimento del dibattito pubblico.

I soggetti legittimati a proporre l'apertura di un dibattito pubblico sono, ai sensi dell'art. 8, il soggetto pubblico o privato proponente e chi contribuisce alla realizzazione dell'intervento; gli enti locali territorialmente coinvolti; almeno lo 0,50% dei cittadini legittimati attivi a norma dell'art. 2, che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età, anche su iniziativa di associazioni e comitati. A seguito della richiesta, il Garante regionale per la partecipazione è tenuto a provvedere con atto motivato entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza, valutando la rilevanza dell'impatto dell'opera e verificando che non sia stato adottato alcun atto amministrativo relativo al progetto preliminare e dopo aver acquisito parere facoltativo degli enti locali interessati, la cui mancata presentazione entro il termine non impedisce all'Autorità di giungere alla decisione. Con il provvedimento di accoglimento dell'istanza del dibattito pubblico, l'Autorità ne dispone l'apertura stabilendone la durata, che non potrà essere superiore a sei mesi, salvo proroghe motivate prevedibili per non oltre tre mesi. Durante le fasi del dibattito, è compito dell'Autorità regionale garantire la massima informazione agli abitanti coinvolti (utilizzando strumenti telematici, avvisi pubblici, pubblicazioni, gli URP ed ogni altro strumento efficace di comunicazione) ed assicurare l'imparzialità della conduzione e la piena parità di espressione a tutti i partecipanti, nominando altresì un responsabile del procedimento di dibattito pubblico tra soggetti esperti di pratiche partecipative⁽³³⁾. L'apertura del dibattito pubblico sospende l'adozione o l'efficacia di atti amministrativi precedentemente adottati e connessi all'intervento oggetto del dibattito la cui adozione o

(33) Il dibattito pubblico, ex art. 28, non può svolgersi nei sei mesi antecedenti lo scioglimento del Consiglio regionale e in caso di scioglimento anticipato il divieto opera dal giorno del decreto di scioglimento con sospensione delle procedure pendenti.

attuazione sia in grado di prefigurare una decisione che anticipi o pregiudichi l'esito del dibattito pubblico. Tuttavia, la forza di tale norma si ferma dinanzi ai casi in cui il dibattito pubblico intervenga nella fase successiva all'adozione di atti amministrativi inerenti il progetto preliminare dell'opera per atti regionali o locali da adottare entro i termini perentori previsti da leggi statali ovvero derivanti da obblighi comunitari, riconoscendo l'efficacia del principio di adeguatezza e leale collaborazione.

La l.r. n. 69/2007, all'art. 27, specifica inoltre che l'indizione del referendum consultivo regionale su un grande intervento, previsto ai sensi della l.r. 23 novembre 2007, n. 62, determina l'inammissibilità del dibattito pubblico con medesimo oggetto⁽³⁴⁾.

Una volta concluso il dibattito pubblico, il responsabile del procedimento riferisce all'Autorità un rapporto conclusivo sul dibattito e le proposte emerse in fase deliberativa, cui l'Autorità provvederà a dare adeguata pubblicità sul BURT. Nei tre mesi successivi alla pubblicazione degli esiti del dibattito, ai sensi dell'art. 10, il proponente dichiara se intende rinunciare al progetto o presentarne una versione alternativa, proporre modifiche o continuare ad avallare il medesimo progetto argomentando le ragioni della scelta e la dichiarazione del proponente fa cessare in automatico la sospensione dell'efficacia degli atti amministrativi regionali o locali relativi al progetto.

Da quanto descritto, il modello toscano di dibattito pubblico salda la forma di democrazia deliberativa (la partecipazione del pubblico in vista della stesura di un progetto) a quella partecipativa (sulla base degli schemi della partecipazione procedimentale), unendo al profilo documentale tradizionalmente ammesso nel nostro ordinamento partecipativo anche il profilo

(34) Come dire, non viene data priorità politica e istituzionale alla discussione pubblica su un argomento, bensì ad uno strumento elettorale che si limita a registrare le preferenze dei cittadini. Così, A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale Toscana sulla partecipazione*, Paper presentato al Convegno annuale SISP 2007, svoltosi a Catania il 20-22 settembre, Panel "Modelli e pratiche di democrazia deliberativa nell'esperienza italiana". In generale su partecipazione diretta ed indiretta, F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 64 ss.

dell'oralità che si sostanzia nei diversi strumenti ammessi nella fase deliberativa della partecipazione.

Il secondo e il terzo pilastro su cui si basa la norma sono dati dall'azione di sostegno ai processi locali di partecipazione promossi dagli enti locali e dai cittadini ed il rafforzamento e l'estensione dei momenti partecipativi già esistenti a livello regionale, al fine di accogliere i principi contenuti nella legge sulla partecipazione⁽³⁵⁾. In particolare, è disposto il coordinamento con la l.r. 1/2005, in materia di territorio, la l.r. 40/2005, in materia di sanità, la l.r. 41/2005, in materia sociale, la l.r. 25/1998, in materia di rifiuti, la l.r. 1/2004 in materia di rete telematica, riconoscendo l'applicazione dei principi e criteri partecipativi previsti dalla l.r. 69/2007. All'uopo, la legge prevede (capo IV e V), come strumento di *enforcement*, la possibilità che tra Regione ed enti locali sia firmato un Protocollo d'intesa per la condivisione dei principi previsti dalla legge 69/2007 e l'accettazione delle procedure in essa previste. Inoltre, spetta all'Autorità regionale per la promozione e la garanzia della partecipazione verificare le condizioni affinché un progetto partecipativo possa ricevere il sostegno finanziario ed organizzativo della Regione, la quale ha la facoltà di proporre modifiche secondo i criteri di ammissione ed indicare modalità di svolgimento integrative, anche riguardo al territorio ed agli abitanti da coinvolgere⁽³⁶⁾.

Eccetto i casi di grandi interventi, in cui il Dibattito pubblico deve essere istituito, negli altri casi, come pure in caso di coinvolgimento degli enti locali, la Regione ne promuove lo svolgimento. I progetti partecipativi locali possono essere presentati

(35) L'art. 13 della norma prevede il sostegno regionale alle attività di formazione rivolte ai dipendenti al fine di promuovere la cultura civica della partecipazione e delle tecniche partecipative tra i dipendenti pubblici, le associazioni, dirigenti scolastici, insegnanti e studenti.

(36) Ad esempio, potendo proporre l'istituzione di una giuria di cittadini. Sul dibattito per l'istituzione e le funzioni delle giurie dei cittadini, cfr. l'intero n. 2 della *Riv. it. pol. pubbl.*, 2007; L. BOBBIO, S. RAVAZZI, *Cittadini comuni e decisioni pubbliche. L'esperienza di una giuria di cittadini*, in *Studi organizzativi*, 2006, p. 89 ss.; D. DELLA PORTA (a cura di), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2004.

dagli enti locali, singoli o associati, gruppi di residenti tramite la raccolta di firme (variabile sulla base della soglia demografica del territorio interessato). Sono abilitati a presentare progetti anche le associazioni, pur sempre con il supporto dei singoli residenti⁽³⁷⁾, ed anche altri soggetti come istituti scolastici e singole imprese, su proprie iniziative o progetti imprenditoriali che abbiano un impatto sul territorio. Spetta poi all'Autorità regionale vagliare le condizioni per l'ammissione dei progetti, i criteri di priorità che l'autorità stessa dovrà adottare per selezionare tra i diversi progetti ed infine le modalità di sostegno che la regione intenderà concedere ai diversi progetti⁽³⁸⁾.

L'efficacia dell'intero testo normativo è prevista per i successivi cinque anni, riservandosi, la Giunta regionale e il Consiglio regionale, nei primi tre mesi del 2012 una valutazione sull'efficacia, il rendimento e la diffusione dei processi partecipativi promossi ai sensi di tale legge e quindi l'opportunità di conferma o modifica della norma⁽³⁹⁾.

Dalla partecipazione procedimentale classica, di natura squisitamente documentale, al riconoscimento della democrazia deliberativa e partecipativa, la legislazione regionale toscana ha aperto un corridoio di apertura verso un ulteriore⁽⁴⁰⁾ mutamen-

(37) Da notare la *ratio* della norma, che non presenta alcuna presunzione di rappresentatività *a priori*: la titolarità del diritto a presentare progetti spetta o alle istituzioni locali o ai singoli, non alle associazioni in quanto tali che per attivarsi necessitano del sostegno individuale.

(38) I progetti partecipativi presentati possono essere ammessi dall'Autorità regionale purché abbiano un oggetto ben definito, indichino la fase del processo decisionale e le sedi istituzionali competenti, prevedano tempi certi con durata complessiva di sei mesi, assicurino l'inclusività delle procedure, la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e degli interessi coinvolti, presentino una previsione di massima dei costi del progetto partecipativo proposto ed indichino il soggetto responsabile dell'attuazione del progetto di partecipazione. Per quanto concerne la durata, l'Autorità può ammettere progetti di durata superiore a sei mesi, purché tale durata sia adeguatamente precisata e motivata. Tale sarebbe il caso dei bilanci partecipati che implicano una durata annuale. Sul punto, A. FLORIDIA, *cit.*, p. 25.

(39) Da notare l'approccio sperimentale secondo cui al termine dei cinque anni saranno valutati gli effetti della legge attraverso un monitoraggio ed una valutazione egualmente partecipata.

(40) La dottrina amministrativistica aveva già individuato nell'entrata in vigore della legge n. 241/1990 la portata rivoluzionaria dei rapporti tra amministrazione e cittadini destinatari della sua azione.

to del rapporto tra istituzioni e società civile. Quest'ultimo, infatti, tradizionalmente impostato sul paradigma bipolare autorità-libertà⁴¹, nella nuova declinazione partecipativa verrebbe a ruotare intorno all'idea della condivisione degli interessi e delle conoscenze offrendo così nuova linfa vitale alla funzionalizzazione dell'agire amministrativo.

Peraltro, il rinnovato rapporto tra amministrazione e cittadini troverebbe una base costituzionale nell'art. 118 u.c. (42) e, a livello regionale, negli statuti regionali successivi alla riforma costituzionale del 2001. Tuttavia, le implicazioni tra la riforma del Titolo V della Costituzione e le nuove frontiere della partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche non resterebbero arginate ai soli principi generali dell'azione amministrativa. Infatti, l'emancipazione del principio del giusto procedimento nella declinazione offerta dal modello partecipativo toscano non esclude un'apertura alla concorrenza tra gli ordinamenti regionali per il riconoscimento delle forme di democrazia partecipativa, spingendo verso l'integrazione dei valori partecipativi tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, dovendosi ritenere ricompresa nella garanzia dei livelli minimi di qualità anche la previsione degli strumenti atti al miglioramento dei rapporti tra amministrazioni e cittadini.

(41) Richiamando la magistrale lezione di M.S. GIANNINI che nel 1950 affermava che "nelle comunità statali attuali, da un lato vi sono le autorità pubbliche, che si esprimono nello Stato organizzazione; dall'altro le persone o soggetti privati o cittadini [...] le quali possiedono alcuni diritti fondamentali. Vi sono, perciò, nelle comunità statali, due forze, l'autorità e la libertà, le quali hanno dei centri di appoggio e di espressione", in *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1950, p. 71.

(42) Peraltro, il principio di sussidiarietà postula la doverosa compenetrazione con il principio di responsabilità, ovvero se si è in grado di assumere delle scelte ci si assume la responsabilità delle stesse. Anche i cittadini partecipi, dunque, sono responsabili e si assumono doveri ulteriori e volontariamente verso la collettività. Così, G. ARENA, *Cittadini attivi*, cit., p. 96 ss. Già in passato in dottrina era stato segnalato che il c.d. fenomeno partecipativo avrebbe consentito all'amministrazione di "disegnare, al di fuori di ogni idea di conflitto giuridico, la presenza attiva della società in termini di forze sociali o gruppi sociali, in ogni occasione di attuazione del potere". Così, G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Cedam, Padova, 1975, p. 800.

Ma vi è di più, la ricerca del miglioramento continuo dei rapporti tra amministrazione e cittadini contribuisce ad una ulteriore calibratura del principio di legalità quale parametro di legittimità dell'azione amministrativa. Infatti, se il privato prende parte attiva alla configurazione del problema amministrativo, se assolve un ruolo di rilievo nella rappresentazione e definizione degli interessi che saranno posti alla base della decisione, è evidente che in lui nasca un'aspettativa di risultato in relazione alla quale misurerà gli esiti dell'azione. Ne consegue che la legalità del provvedimento verrà commisurata non più soltanto sulla base di un parametro esterno all'azione (la legge), ma su di una aspettativa di risultato che il privato si prefigura nel corso dell'*iter* procedimentale cui egli attivamente e responsabilmente partecipa⁽⁴³⁾. Anche in tal caso, starebbe nella mancanza dell'invocato rapporto partecipativo tra istituzioni e cittadini che deve rinvenirsi la causa prima della lamentata inadeguatezza del principio di legalità nell'indirizzare l'azione amministrativa.

(43) In questa direzione, A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative*, ESI, Napoli, 1997, p. 16 ss.