

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

2

**2008 · ANNO XXIX
marzo/aprile**

Gli organi di garanzia statutaria

Approfondimenti

Indice 2.08

GLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA

- 159** Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008) / *Antonio Ruggeri*
- 167** Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale / *Cristina Napoli*
- 197** Le “Consulte di garanzia statutaria” tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione (commento a Corte cost. n. 200 del 2008) / *Davide Baldazzi*

APPROFONDIMENTI

- 217** Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali / *Giovanni Di Cosimo*
- 233** Decentramento istituzionale, agricoltura e libero mercato / *Nicola Lucchi*
- 271** La telematica in Emilia-Romagna: obiettivi, strategie e strumenti di *governance* / *Gaudenzio Garavini, Sandra Lotti, Dimitri Tartari*
- 291** Potere estero regionale e cooperazione interterritoriale della Lombardia in Cina / *Mauro Mazza*

Gli organi di garanzia statutaria

Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)

Antonio Ruggeri

Ricca di spunti di particolare interesse, ben oltre il caso specificamente trattato, la pronunzia cui si dirige questo breve commento: per la gran parte – avverto subito – largamente condivisibili, come tali meritevoli di essere ripresi, pur con le opportune precisazioni, da eventuali future pronunzie.

La Corte si mostra benevola nei riguardi dell'ambigua (vorrei aggiungere: *studiatamente* ambigua) disciplina posta dalla legge sulla Consulta calabrese, disponendosi ad una (per vero, non in tutto piana ed agevole) interpretazione adeguatrice dei relativi disposti normativi, specie di quelli suscettibili di lasciare aperta a soluzioni plurime (persino opposte) la questione cruciale riguardante la natura dell'attività svolta dalla Consulta stessa; e basti solo, al riguardo, richiamare gli artt. 6, in tema di opinioni concorrenti e dissenzienti, e 7, specificamente nella parte in cui qualifica in termini volutamente generici gli atti posti in essere dall'organo (segnatamente, le cd. "decisioni", le quali peraltro, adottate dietro una ugualmente non precisata "richiesta" fatta dagli organi ivi menzionati, constano di due parti, "dispositivo e motivazione" ⁽¹⁾) e, ancora, laddove qualifica – con disposto non censurato dalla Corte – come "giudizio" ⁽²⁾ l'accertamento posto in essere dalla Consulta in merito alla "statutarietà" delle proposte di leggi e regolamenti.

Ora, le previsioni appena richiamate, unitamente ad altre per brevità non menzionate, per quanto non espressamente volte a

(1) Legittimo, dunque, il sospetto circa il carattere giurisdizionale delle decisioni in parola, in ragione della struttura posseduta.

(2) Trascurata la valenza anche di questo dato testuale, che – come si viene dicendo – avrebbe potuto condurre a ben altro esito ricostruttivo.

connotare come “giurisdizionale” l’attività posta in essere dalla Consulta e, dunque, pur prestandosi – come s’è appena detto – ad essere intese in vari modi, avrebbero potuto portare ad un giudizio caducatorio, specie se riviste, per un verso, alla luce degli oggetti delle “decisioni” della Consulta stessa (conflitti di “tono costituzionale” in ambito locale, sia interorganici che intersoggettivi, proposte di atti normativi dalla dubbia compatibilità rispetto allo statuto, giudizi di ammissibilità di referendum) e, per un altro verso, in considerazione degli effetti prodotti dalle “decisioni” suddette, cui i loro destinatari sono chiamati ad “attenersi”. Lo stesso disposto, dalla Corte rimosso, che concedeva ai componenti l’organo di garanzia dello statuto l’insindacabilità (peraltro, stranamente ed inutilmente circoscritta “*esclusivamente*” alle opinioni ed ai voti dati nello “*stretto*” esercizio delle funzioni), pur non risultando risolutivo al fine della determinazione della natura dell’attività svolta, avrebbe potuto, unitamente agli altri sopra indicati, far piuttosto pensare al carattere “giurisdizionale” della Consulta (non si trascuri, al riguardo, la circostanza per cui l’insindacabilità non è appannaggio esclusivo delle sole assemblee legislative di Stato e Regione ma ne godono altresì – come si sa – gli stessi componenti della Corte costituzionale ⁽³⁾; e non si dimentichi, poi, che “decisioni” sono ugualmente chiamate le pronunzie sia di quest’ultima che della Consulta regionale).

La Corte, tuttavia, come s’è detto, non ha voluto – saggiamente – far crollare l’intero impianto della legge impugnata. Ciò che l’avrebbe, tra l’altro, verosimilmente obbligata a far luogo ad una corposa pronunzia d’illegittimità conseguenziale, forse persino estesa – sempre che possibile (e la questione, com’è noto, è fortemente discussa) – alle norme, statutarie e non, di altre Regioni relative a tali organi di garanzia.

L’organo è, dunque, “amministrativo” ed “amministrative” sono, di conseguenza, le “decisioni” dallo stesso adottate, che

(3) Che, poi, i meccanismi della giustizia costituzionale, specie per la mancata previsione del *dissent*, rendano *di fatto* inoperosa e – come dire? – sovrabbondante la garanzia è un altro discorso, che – come si sa – si è già da tempo fatto e che ora, ovviamente, non occorre tornare a fare.

“tendono ad eliminare dubbi e controversie sull’interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la Regione e gli altri enti che operano nell’ambito del suo territorio” (5.1 del *cons. in dir.*). In forza di questa premessa – tiene a precisare la Corte –, da un canto, le decisioni in parola non escludono l’eventuale successivo intervento degli organi di giustizia, sia ordinaria che amministrativa (e – par quasi ovvio aggiungere – della stessa Corte costituzionale), mentre, da un altro canto, le decisioni medesime restano sottoposte al “giudizio di legittimità dei competenti organi giudiziari” (4).

Resta, tuttavia, da chiarire – ed è qui che la pronunzia ora annotata si apre a considerazioni di più ampio respiro teorico – perché mai la competenza, riconosciuta dalla legge calabrese, a “decidere” della conformità allo statuto altresì di leggi e regolamenti vigenti (pur, se del caso, non ancora efficaci) determini uno scivolamento dell’organo (e della competenza stessa) dal piano dell’amministrazione a quello della giurisdizione, così come dalla Corte enunciato con molta chiarezza e fermezza (5.2 del *cons. in dir.*). Solo nel momento in cui la *stessa* attività, idonea a concludersi con l’adozione del *medesimo* atto (una “decisione”), non presenti più “carattere preventivo” bensì, appunto, successivo verrebbe a determinarsi – fa capire la Corte – un inammissibile snaturamento dell’organo e, con esso, la estraneità della legge che lo disciplina “alla sfera delle attribuzioni regionali”.

Fin qui, si è sempre pensato che a fare la “giurisdizione” fossero elementi diversi rispetto alle modalità (preventive ovvero successive) del controllo: elementi o, diciamo meglio, connotati – come si sa – animatamente, *ab antiquo*, discussi, facendosi riferimento ora a qualità intrinseche dell’organo “giudicante” (sopra tutte, la terzietà ed imparzialità), ora al modo di svolgersi dell’attività di “giudizio” (a quel particolare tipo di procedimento che è il “processo”, pur nelle sue estremamente varie ar-

(4) Dunque, *proprio perché* “amministrative”, le pronunzie della Consulta non possono “eliminare” i dubbi e le controversie in parola...

ticolazioni ed espressioni (⁵)), ora infine alla forma degli atti adottati in chiusura dello stesso e, soprattutto, agli effetti dagli stessi prodotti.

La circostanza per cui le “decisioni” di un organo, peraltro non appartenente alla nostra tradizione giuridica e, dunque, dai lineamenti oggettivamente appannati e dalle insicure movenze, possano comportare l'*immediata e diretta* rimozione degli effetti di un atto già formato (sia, o no, efficace) nulla di per sé dice circa la natura delle “decisioni” stesse, al di fuori della considerazione di ulteriori elementi riguardanti la composizione dell'organo, l'oggetto delle sue “decisioni”, il parametro, e via dicendo.

La rimozione, infatti, potrebbe in concreto risolversi ora nell'*annullamento* ed ora, però, nell'*abrogazione* dell'atto cui di volta in volta si riferisce l'attività posta in essere dall'organo che se ne renda artefice potendo dunque risultare ora *giurisdizionale* ed ora *legislativa* (o, più largamente, *normativa*). Nella specie peraltro – e il punto non è, com'è chiaro, di secondario rilievo – accortamente la legge impugnata non autorizzava la Consulta a far luogo a siffatte, *dirette ed immediate*, rimozioni degli atti “giudicati” (⁶), facendo tuttavia obbligo agli organi regionali ed agli “altri soggetti istituzionali interessati” di “attenersi” alle “decisioni” (ed ai pareri) della Consulta. Un obbligo che, in primo luogo, veniva a dirigersi proprio agli organi della Regione, sollecitati (“consigliati” (⁷)) ad attivarsi per la rimo-

(5) Su di che, ancora da ultimo, i contributi di AA.VV., *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), Torino, 2008.

(6) ... che avrebbero comunque comportato – questo sì – un irreparabile snaturamento dell'organo, indebitamente portato a sovrapporsi o a confondersi ora rispetto al legislatore ed ora ai giudici.

(7) Come si viene dicendo, la stessa distinzione tra “decisioni” e “pareri”, rivista al piano degli effetti, sfuma in considerevole misura, fino a conti fatti a dissolversi, una volta acclarato che anche le prime, al pari dei secondi, non vincolano il Consiglio regionale ad attenersi *incondizionatamente*. Diciamo, dunque, che si tratta piuttosto di una diversa “graduazione” di un “vincolo” essenzialmente unitario, provvisto in realtà di una efficacia più *persuasiva* che autenticamente *prescrittiva*, senza con ciò fare ovviamente passare sotto silenzio i diversi svolgimenti procedurali conseguenti all'adozione degli atti in parola. Unicamente per le decisioni era (e, limitatamente ai controlli preventivi, è), infatti, prevista l'eventualità del loro superamento,

zione degli atti accertati come incompatibili rispetto allo statuto; e, peraltro, l'obbligo stesso – stabiliva l'ultimo comma dell'art. 8, caducato dalla pronuncia in esame – avrebbe potuto comunque essere superato da una nuova delibera (motivata ed adottata a maggioranza assoluta) del Consiglio regionale ⁽⁸⁾, mentre nel caso che quest'ultimo avesse invece preferito conformarsi alla “decisione” della Consulta, sarebbe stata ovviamente richiesta l'adozione di un *contrarius actus* rispetto a quello ormai formato e censurato dall'organo di garanzia.

La Consulta, dunque, in nessun caso si “trasfigurava” in un organo legislativo o giurisdizionale, le sue decisioni non essendo dotate della forza né di *abrogare* né di *annullare* gli atti di volta in volta censurati.

Dove stava, allora, l'attentato alla “giurisdizionalità” di cui si sarebbe resa responsabile la previsione del controllo anche successivo?

In realtà, la Corte fa qui un'equazione tra *modalità* del controllo e *natura* dello stesso che, nei termini rigidi in cui è formulata, lascia invero fortemente perplessi. Viene subito da fare un paragone, che nondimeno riconosco esser forzato, richiamandomi al mutamento di regime del controllo sulle leggi regionali conseguente alla revisione dell'art. 127. Nessuno – ch'io sappia – ha, naturalmente, dubitato che la natura dell'attività al riguardo svolta dalla Corte sia cambiata per effetto del passaggio dal sistema preventivo a quello successivo di controllo, che cioè quella di prima non era “giurisdizionale”, mentre è divenuta tale solo a seguito e grazie alla riforma del 2001 ⁽⁹⁾.

nelle forme subito di seguito indicate. La qual cosa, volendo fare la parte dell'avvocato del diavolo, potrebbe indurre ad affermare che i pareri possano essere ancora *più* vincolanti delle decisioni, per quanto la *ratio* (non adeguatamente espressa dall'articolato in esame) sia – a me pare – nel senso di fare delle “decisioni” degli atti più “forti” dei “pareri”.

(8) Previsione, questa, necessaria – come s'è fatto da molti notare e qui pure si è rammentato – al fine di evitare l'incisione della sfera di competenza propria degli organi della direzione politica (e, segnatamente, del Consiglio).

(9) Che, poi, siano diverse le implicazioni di ordine politico-istituzionale è tutto un altro discorso, già in altre sedi fatto.

Il vero è che il rischio dello scivolamento di piano e dello snaturamento delle funzioni non tanto dipende – a mio modo di vedere – dalle *modalità* del controllo, quanto dagli *effetti* prodotti dagli atti che ne sono espressione. È singolare che la Corte abbia deciso di mantenere i riferimenti agli “altri soggetti istituzionali interessati” (e, segnatamente, agli enti territoriali minori⁽¹⁰⁾), con riguardo alla competenza della Consulta a pronunciarsi in via preventiva, rimuovendoli invece unicamente⁽¹¹⁾ con riguardo alle pronunzie in via successiva, ancorché – come s’è veduto – non *direttamente* ed *immediatamente* produttive di effetti: tanto più che, in questo secondo caso, non vengono comunque meno, come si è già fatto notare, i controlli giurisdizionali propri di ciascuna specie di atto.

Al piano degli effetti, peraltro, non vedo quale differenza si dia, sia formalmente che sostanzialmente, tra una “decisione” che obblighi il Consiglio regionale a rideliberare affinché una proposta di legge o regolamento possa ugualmente avere corso, malgrado il contrario avviso della Consulta, ed una “decisione” invece riguardante atti già formati, nondimeno idonei – come s’è veduto – a seguire a produrre effetti fintantoché non rimossi dall’organo locale titolare di potere normativo, specie se si considera che la nuova delibera esibisce i medesimi connotati (in un caso e nell’altro, dovendo essere motivata ed adottata a maggioranza assoluta)⁽¹²⁾.

Un’ultima notazione, stavolta a difesa della Corte.

Consiglierei maggior cautela prima di sovraccaricare di ec-

(10) Non si dimentichi che, a norma del c. 2 dell’art. 7, la “richiesta” dell’intervento della Consulta può venire altresì dal Presidente del Consiglio delle autonomie locali.

(11) Fatto però salvo il c. 1 dell’art. 8, che chiama i soggetti istituzionali in parola ad “attenersi” alle decisioni ed ai pareri della Consulta.

(12) C. NAPOLI, *La Consulta statutaria calabrese: tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali*, in www.forumcostituzionale.it, par. 4, trova singolare che la Corte non si sia pronunciata sulla riapprovazione a maggioranza assoluta degli atti “giudicati” dalla Consulta, specie in considerazione del fatto che, in tal modo, un atto amministrativo verrebbe a poter incidere sul procedimento legislativo, facendolo deviare dal suo corso e persino determinandone l’interruzione. La cosa è, però, come si sa, comune ad altre specie di controllo costituzionale (così è per il pur peculiare controllo esercitato sulle leggi dal Capo dello Stato e così pure era, come si sa, col vecchio art. 127, per effetto del rinvio delle leggi regionali da parte del Governo).

cessivi significati e possibili valenze la pronunzia in esame, con riguardo a punti dalla stessa non toccati. Così, ad es., la circostanza per cui il controllo preventivo sia stato mantenuto non equivale a dire – a me pare – che il parametro può esser costituito da *qualunque* disposto statutario, col conseguente pieno recupero, quanto meno sul versante dei rapporti tra le fonti nella dimensione regionale, della *vis* prescrittiva delle cd. norme programmatiche dello statuto, invece negata – come si sa – dalle pronunzie del 2004 ⁽¹³⁾. Che, poi, siffatto recupero sia consigliabile (senza nondimeno – a me pare – distinguere, come invece da altri s'è fatto, tra una proiezione meramente *interna* ed una invece *esterna* delle norme stesse) è un altro discorso, che richiede svolgimenti ulteriori, in questa sede impossibili ad aversi.

Concludendo. Non mi pare che la Consulta calabrese (e il discorso potrebbe estendersi – ma in altra sede – ad organi analoghi di garanzia presenti in altre Regioni) esibisse, come Gianno bifronte, un doppio volto o possedesse una doppia anima, giurisdizionale ed amministrativa, in ragione delle modalità di svolgimento del controllo dalla stessa esercitato. Semmai, come s'è veduto, avrebbe potuto predicarsene il carattere giurisdizionale *tout court*, risultante dagli indizi abbondantemente sparsi nelle previsioni normative sopra richiamate. La soluzione compromissoria fatta propria dalla Corte, con l'oscurare uno dei due volti, pur apprezzabile per l'intento che la sorregge (a salvaguardia, a un tempo, dell'identità dell'autonomia e di uno dei suoi limiti più espressivi), sembra tuttavia non pienamente rispondente allo scopo, oltre che foriera di imprevedibili sviluppi di ordine politico-istituzionale, in forza del riconoscimento ora operato di una originale qualità intrinseca della “giurisdizione”.

(13) V., ora, ragionata questa ipotesi ricostruttiva da D. BALDAZZI, *Le “Consulte di garanzia statutaria” tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, in www.forumcostituzionale.it, spec. par. 4.

Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale

di Cristina Napoli

Sommario

1. *La modifica dell'art. 123 Cost. e la previsione di un organo regionale di garanzia statutaria.* – 2. *Le Consulte di garanzia statutaria negli Statuti e nelle leggi regionali istitutive: l'organo.* – 3. *Segue: l'accesso.* – 4. *Segue: le competenze attribuite e l'efficacia delle decisioni.* – 5. *Segue: il funzionamento. In particolare, la l.r. Lazio n. 24/2007, la l.r. Emilia-Romagna 23/2007 e l.r. Toscana n. 34/2008.* – 5.1. *La l.r. Calabria 2/2007 e la sent. 200/2008 della Corte costituzionale.* – 6. *Le Consulte di garanzia statutaria tra realtà e prospettive: considerazioni conclusive.*

1. La modifica dell'art. 123 Cost. e la previsione di un organo regionale di garanzia statutaria

L'inserimento all'interno degli statuti regionali cd. di seconda generazione di un organo di garanzia avente il principale compito di vigilare sul rispetto della fonte statutaria da parte dell'azione legislativa e amministrativa della Regione consegue, evidentemente, alle modifiche apportate all'art. 123 Cost. dalla legge cost. n. 1/1999 ⁽¹⁾.

(1) Sulle novità introdotte dalla riforma costituzionale del 1999 in tema di Regioni e di statuti regionali nell'ampia letteratura v. almeno AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma costituzionale. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001; A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001; C.E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale. Una prima lettura*, Torino, 2001; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forme di governo: verso le costituzioni regionali?*, Bologna, 2002; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2003; T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Di-*

Quest'ultima, come è noto, ha di fatto esplicitato ⁽²⁾ la preminenza non soltanto formale, ma anche contenutistica degli statuti all'interno dell'ordinamento giuridico regionale, così conferendo notevole rilevanza al tema relativo alla collocazione dei medesimi nel sistema delle fonti del diritto e, soprattutto, al rapporto intercorrente con le altre fonti normative regionali. Da un lato, infatti, il rinnovato procedimento di approvazione di cui all'art. 123 Cost. ⁽³⁾ ha reso lo statuto un atto formalmente e sostanzialmente regionale avente forza giuridica attiva e passiva rinforzata rispetto alle altre fonti regionali del diritto; dall'altro, il riferimento alla necessaria *armonia con la* (sola) *Costituzione* (e non più anche "*con le leggi della Repubblica*") e l'espreso richiamo alla *forma di governo* regionale come materia di necessaria disciplina statutaria ⁽⁴⁾ ne hanno fatto una fonte del diritto soggetta unicamente alla Carta costituzionale, competente a regolare i rapporti intercorrenti tra gli organi "costituzionali" regionali in maniera del tutto autonoma ⁽⁵⁾.

Ebbene, tali innovazioni hanno indotto la dottrina ⁽⁶⁾ e gli

ritto regionale, Bologna, 2005. In particolare, sulla collocazione degli statuti regionali a seguito della legge cost. n. 1 del 1999 sia consentito rinviare a C. NAPOLI, *La forza giuridica dello Statuto*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Padova, 2007, p. 43 ss.

(2) La Corte costituzionale, infatti, con una giurisprudenza ormai risalente (v. sentt. n. 48 del 1983 e n. 993 del 1988), già vigente il vecchio art. 123 Cost., ha avuto modo di chiarire come il contrasto di una legge regionale con una norma dello statuto della Regione stessa «*si risolv[a] in una violazione – sia pur indiretta – dell'art. 123, determinando pertanto l'illegittimità costituzionale della norma impugnata*», cosicché gli statuti regionali risultano prevalere sulla legislazione regionale ordinaria in virtù del loro porsi come norma interposta rispetto all'art. 123 Cost.

(3) La previsione, cioè, di una procedura aggravata di esame in parte assimilabile a quella di cui all'art. 138 Cost., il consolidamento della natura decisionale della sola sede regionale e l'inserimento nel procedimento di approvazione di controlli interni ed esterni all'ente regionale.

(4) In combinato disposto con l'art. 122 Cost., u. c., il quale prevede che «*il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta*».

(5) Questo è quanto risulta dal dettato costituzionale, ma v. le argomentazioni addotte dalla Corte costituzionale, segnatamente nelle sentt. n. 304 del 2002 e n. 2 del 2004.

(6) Inizialmente tale ipotesi di lavoro è stata avanzata da T. GROPPI, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001, p. 845 ss.; ID, *Regioni ed enti locali. Organo regionale di garanzia statutaria*, in T. GROPPI, E. ROSSI, R. TARCHI (a cura di

stessi consigli regionali a ragionare in merito all'opportunità di introdurre un organo (regionale) da affiancare in qualche modo alle funzioni giurisdizionali della Corte costituzionale attraverso un'attività, si potrebbe dire, "di razionalizzazione" esplicitata all'interno del procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti regionali ⁽⁷⁾, così da porsi anch'esso come garante del rispetto della superiorità delle deliberazioni legislative statutarie; e ciò soprattutto alla luce del fatto che, se è indiscutibile che il vero soggetto garante della "rigidità statutaria" nel nostro ordinamento sia e rimanga la Corte costituzionale ⁽⁸⁾, è evidente che, a causa dello scarso interesse manifestato dal governo nell'im-pugnare norme regionali contrastanti con i rispettivi statuti, la Corte, e nell'ambito del giudizio sulle leggi ⁽⁹⁾ e

E. LIBONE), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Torino, 2002, p. 57 ss; M. MARTINAZZOLI, *Quale garanzia per lo statuto regionale*, in *www.federalismi.it*, 20 giugno 2002. Sui successivi studi condotti sulla tematica in esame v. M. BARBERO, *Lo "stato dell'arte" dei procedimenti di revisione degli statuti regionali: gli organi di garanzia statutaria*, in *www.federalismi.it*, n. 7/2004; D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in questa *Rivista*, 2005, p. 866 ss; R. ROMBOLI, *Collegio di garanzia*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, p. 283 ss; T. GROPPI, *La "consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in questa *Rivista*, 2005, p. 75 ss; A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, "paletti" della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, p. 277 ss; A. SPADARO, *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli Statuti". Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 1059 ss; C. MIGNONE, *I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in *Quaderni regionali*, 2007, p. 287 ss; C. NAPOLI, *Le Consulte di garanzia statutaria nei nuovi Statuti regionali: alla ricerca di un modello*, in corso di pubblicazione in E. CATELANI (a cura di), *L'attuazione statutaria delle regioni. Un lungo cammino*, Torino, 2008.

(7) Sull'"attività di razionalizzazione" inserita nei procedimenti di formazione del diritto politico come attività ascrivibile al diritto giurisprudenziale, v. A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, II ed., 1998, pp. 326-328.

(8) In questo senso v. D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria*, cit., p. 866.

(9) Nel giudizio in via incidentale si ricordano le già citate sentt. n. 48/1983 e n. 993/988 e nel giudizio in via principale la n. 407 del 1989, le nn. 313, 324 del 2003 e la n. 12 del 2006, la quale però dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma statutaria (art. 86, c. 3, St. Abruzzo) in riferimento ad altre norme dello statuto stesso (art. 86, cc. 1, 2 e 4).

nell'ambito del conflitto di attribuzione tra enti ⁽¹⁰⁾, raramente abbia utilizzato ed utilizzi gli statuti regionali come parametro di legittimità costituzionale ⁽¹¹⁾.

Ciò premesso, a quasi dieci anni dalla riforma del 1999, pare non avventato il tentativo di accostarsi a questa tematica in maniera tendenzialmente organica e ciò, in particolare, nella misura in cui dieci statuti regionali su undici hanno introdotto tale organo regionale di garanzia ⁽¹²⁾ (ad eccezione di quello marchigiano ⁽¹³⁾), otto leggi regionali ne hanno disciplinato la concreta istituzione ⁽¹⁴⁾ ed, infine, tre sentenze della Corte costitu-

(10) Più che altro il riferimento agli statuti regionali si ritrova prevalentemente nel fatto, in questo senso ad es. le sentt. n. 410 del 1989, n. 162 del 1990, nn. 100 e 274 del 1995, n. 27 del 1996, n. 392 del 1999.

(11) Sui controlli aventi ad oggetto gli statuti regionali, v. R. ROMBOLI, *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, p. 227 ss; C. CALVIERI, *Il controllo degli statuti regionali e delle leggi statutarie*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 3 ss. Sull'utilizzo della fonte statutaria come parametro di legittimità costituzionale v. da ultimo N. PIGNATELLI, *Le "interazioni" tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008, p. 174 ss.

(12) In particolare, le Regioni che hanno approvato il proprio nuovo statuto (v. M. CARLI, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: pochi e dimenticati*, in *Federalismi.it*, n. 6/2006) sono: la Puglia (3, 4, 5 febbraio 2004), la Calabria (6 luglio 2004), la Toscana (19 luglio 2004), l'Umbria (29 luglio 2004), il Lazio (6 agosto 2004), l'Emilia Romagna (14 settembre 2004), il Piemonte (19 novembre 2004), le Marche (4 dicembre 2004), la Liguria (28 gennaio 2005), l'Abruzzo (12 settembre 2006), la Lombardia (14 maggio 2008).

(13) Il quale, all'interno del titolo dedicato agli "Istituti regionali di garanzia", si limita (art. 55) a rinviare ad "altri organismi regionali indipendenti", da stabilire con legge regionale, "per garantire l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi resi nell'interesse generale".

(14) L.r. Liguria 24 luglio 2006, n. 19, "Istituzione della Consulta statutaria"; l.r. Piemonte 26 luglio 2006, n. 25, "Costituzione e disciplina della Commissione di garanzia. Modifiche alle leggi regionali n. 4 del 1973, n. 55 del 1990 e n. 22 del 2004 in materia di iniziativa legislativa popolare e degli enti locali e di referendum"; l.r. Calabria 5 gennaio 2007, n. 2, "Istituzione e disciplina della Consulta statutaria"; l.r. Umbria 31 luglio 2007, n. 27, "Istituzione e disciplina della Commissione di garanzia statutaria. Modifiche alla legge regionale 4 luglio 1997, n. 27 (Norme sul referendum abrogativo e sul referendum consultivo in materia di circoscrizioni comunali)"; l.r. Emilia Romagna 4 dicembre 2007, n. 23, "Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria"; l.r. Abruzzo 11 dicembre 2007, n. 42, "Istituzione e disciplina del Collegio regionale per le garanzie statutarie"; l.r. Lazio 21 dicembre 2007, n. 24, "Istituzione del Comitato di garanzia statutaria"; l.r. Toscana 4 giugno

zionale sono intervenute ad indicare ai legislatori regionali gli spazi entro cui essi sono legittimati a muoversi.

2. Le Consulte di garanzia statutaria negli Statuti e nelle leggi regionali istitutive: l'organo

Pare opportuno, innanzitutto, sottolineare come in sede di *definizione* di tali organi ⁽¹⁵⁾, i quali prendono tendenzialmente il nome di “Consulta statutaria” ⁽¹⁶⁾ ovvero di “Commissione ⁽¹⁷⁾/Comitato ⁽¹⁸⁾/Collegio ⁽¹⁹⁾/Consiglio ⁽²⁰⁾ di garanzia statutaria/o”, la legislazione regionale, statutaria ed ordinaria, ne evidenzia immediatamente le caratteristiche dell'autonomia e dell'indipendenza (presumibilmente dal Consiglio e dalla Giunta regionale) e le funzioni di garanzia e di alta consulenza della Regione ⁽²¹⁾.

Procedendo nell'analisi delle caratteristiche strutturali degli organi in esame, relativamente alla *composizione*, essi appaiono organismi piuttosto ristretti, essendo costituiti da un numero di membri che oscilla da un minimo di cinque ⁽²²⁾ ad un massimo di sette ⁽²³⁾, per i quali viene generalmente stabilito un regime

2008, n. 34, “*Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia*”.

(15) Lo St. pugliese non definisce l'organo.

(16) Art. 57, St. Calabria, artt. 74-75, St. Liguria, art. 69, St. Emilia-Romagna.

(17) Artt. 81-82, St. Umbria; artt. 91-92, St. Piemonte; artt. 59-60 St. Lombardia.

(18) St. Lazio, art. 68.

(19) St. Toscana, art. 57; St. Abruzzo, art. 79.

(20) St. Puglia, artt. 47-49.

(21) Tali organismi risultano pressoché tutti inseriti all'interno del titolo dedicato agli “organi di garanzia”; soltanto in quello pugliese il Consiglio statutario regionale si trova nel titolo dedicato agli “organi della regione” ed in particolare nel capo rubricato “organi a rilevanza statutaria”. Più in particolare, l'autonomia e l'indipendenza come caratteristiche fondamentali di questi organi si rinvencono nella disciplina emiliana (St. art. 69, c. 1), della Regione Lazio (St. art. 68, c. 1), ligure (St. art. 74, c. 1), lombarda (St. art. 59, c. 1), piemontese (St. art. 91, c. 1), toscana (l.r. n. 34/2008, art. 2, c. 3), umbra (l.r. n. 35/2007, art. 1).

(22) St. Abruzzo, art. 79, c. 1; St. Calabria, art. 57, c. 1; St. Emilia Romagna, art. 69, c. 3; St. Lombardia, art. 59, c. 2; St. Liguria, art. 74, c. 5; St. Puglia, art. 48, c. 1.

(23) St. Lazio, art. 68, c. 1; St. Piemonte, art. 91, c. 1; St. Toscana, art. 57, c. 5; l.r. Umbria, n. 27/2007, art. 3, c. 1.

di non rielegibilità⁽²⁴⁾, quantomeno non immediata⁽²⁵⁾.

Per quanto concerne l'*elettorato attivo*, essi sono per lo più eletti dai legislativi regionali, i quali, a garanzia della funzione antimaggioritaria del ruolo e dell'attività degli stessi, deliberano con *quorum* piuttosto elevati⁽²⁶⁾. Più in particolare, delle dieci discipline in esame sei prevedono la nomina esclusivamente da parte del Consiglio regionale, la Calabria, il Lazio, la Liguria, il Piemonte, la Puglia e l'Umbria, mentre le restanti normative attribuiscono un sia pur limitato potere di nomina al Consiglio delle autonomie locali: un componente di nomina locale in Abruzzo e Lombardia, due in Emilia-Romagna, mentre la normativa toscana prevede che uno dei sette membri sia scelto fra tre esperti indicati dall'organismo di raccordo tra regioni ed enti locali.

Relativamente all'*elettorato passivo*, si può dire che è richiesta una competenza nell'ambito delle discipline giuridiche in generale e nel campo del diritto pubblico in particolare, nell'evidente tentativo di dar vita ad un organo percepito dall'opinione pubblica e, prima ancora, dagli organi regionali come un'autorevole fonte di consulenza giuridica. Se, infatti, talune regioni, con formule alquanto generiche, fanno riferimento a "giuristi di provata esperienza"⁽²⁷⁾, ovvero ad "esperti

(24) L.r. Emilia Romagna, n. 23/2007, art. 3, c. 3; St. Lombardia, art. 59, c. 4; St. Liguria, art. 74, c. 4; St. Piemonte, art. 91, c. 2; l.r. Umbria, n. 27/2007, art. 3, c. 3.

(25) St. Toscana, art. 57, c. 5, ultimo periodo; St. Calabria, art. 57, c. 2; St. Lazio, art. 68, c. 2; St. Abruzzo, art. 79, c. 2. Lo Statuto pugliese non contiene indicazioni a tal riguardo.

(26) Due terzi dei componenti in Umbria e Piemonte, tre quarti dei componenti in Abruzzo, Toscana, Lazio e Liguria; il *quorum* di due terzi previsto dallo St. Calabria non è esplicitamente riferito ai componenti del Consiglio, lo St. Puglia e lo St. Emilia-Romagna, invece, non fanno cenno al raggiungimento di particolari maggioranze. Quanto, infine, allo statuto lombardo, e per i membri di nomina consiliare e per quelli di nomina locale è previsto il necessario raggiungimento della maggioranza dei due terzi dei componenti per le prime tre votazioni, mentre è sufficiente la maggioranza qualificata della quarta votazione in poi.

(27) St. Lazio, art. 68; nella legge istitutiva, invece, l'indicazione dei requisiti tende ad essere più precisa ed infatti la l.r. 24/2007 prevede che per poter essere eletti componenti del Comitato, oltre ad aver superato il quarantesimo anno di età, bisogna alternativamente *a)* essere professore universitario ordinario in materie giuridiche, *b)* aver svolto funzioni di magistrato, *c)* aver svolto funzioni di avvocato dello Stato, *d)* aver esercitato la professione di avvocato per almeno dieci anni, *e)* aver svolto le

di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione”⁽²⁸⁾, o ancora a “esperti in discipline giuridiche”⁽²⁹⁾, altre normative, invece, ripropongono in maniera più o meno letterale le categorie di soggetti all’interno delle quali possono essere reperiti i giudici costituzionali (art. 135, c. 2, Cost.)⁽³⁰⁾. Del tutto singolare appare, invece, la previsione da parte della normativa piemontese e di quella pugliese di affiancare alla componente, per così dire, “tecnica” un’altra “politica”, nella misura in cui il primo⁽³¹⁾ prevede che due dei sette membri della Commissione di garanzia statutaria siano *ex consiglieri regionali* ed il secondo che tre dei cinque componenti siano consiglieri regionali “*non in carica eletti [...] tra coloro che abbiano esercitato la funzione per almeno dieci anni*”⁽³²⁾, i quali vengono, così, addirittura ad operare in condizioni di superiorità numerica rispetto agli altri membri.

Per quanto attiene la *durata in carica*, essa è fissata, ad eccezione della disciplina abruzzese e di quella emiliana, in sei anni⁽³³⁾. I componenti del Collegio abruzzese, infatti, durano in carica cinque anni⁽³⁴⁾, mentre a parte merita di essere esaminata la disciplina emiliana: l’ultimo periodo dell’art. 69, c. 3 dello statuto emiliano, difatti, non fa riferimento alla durata in carica dei componenti della Consulta, ma della Consulta stessa,

funzioni di dirigente in enti, aziende e strutture pubbliche o private per almeno dieci anni nel campo giuridico ed amministrativo.

(28) St. Liguria, art. 74, c. 2 e l.r. n. 27/2007, art. 2, c. 1.

(29) St. Puglia, art. 48, c. 1, lett. b).

(30) L.r. Abruzzo, n. 35/2007, art. 3, c. 1; St. Calabria, art. 57, c. 1; St. Emilia-Romagna, art. 69, c. 3 (il quale menziona i magistrati in quiescenza o fuori ruolo, i docenti universitari in materie giuridico-amministrative e le figure che hanno “*maturo significativa esperienza nel settore giuridico-amministrativo*”); St. Piemonte, art. 91, c. 1°; l. r. Toscana 34/2008, la quale inserisce la categoria degli “*ex dirigenti dell’amministrazione regionale o di altre pubbliche amministrazioni con almeno quindici anni di esercizio della funzione dirigenziale ed in possesso di diploma di laurea in giurisprudenza*”; l.r. Umbria 35/2007, art. 3, c. 1. Lo statuto lombardo in merito rinvia alla futura legge istitutiva.

(31) Art. 91, c. 1, lett. d).

(32) Art. 48, c. 1.

(33) St. Calabria, art. 57, c. 2; St. Lazio, art. 68, c. 2; St. Lombardia, art. 59, c. 4; St. Liguria, art. 74, c. 4; St. Piemonte, art. 91, c. 2; St. Toscana, art. 57, c. 5; l.r. Umbria, n. 27/2007, art. 3, c. 3. Lo statuto pugliese fa rinvio alla legge istitutiva.

(34) St. Abruzzo, art. 79, c. 2.

disponendo, cioè, che essa debba essere «*nominata nel corso di ogni legislatura non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'Assemblea*»⁽³⁵⁾. Tale previsione, in realtà, appare, già a prima lettura, poco adeguata alle caratteristiche di autonomia e di indipendenza che pur lo statuto emiliano, in sede di definizione, riconosce all'organo *de quo*; infatti, in virtù di questa norma, ciascuna maggioranza consiliare dovrebbe dar vita, a seguito di ogni tornata elettorale ed in ragione dell'assenza di particolari maggioranze richieste, alla propria Consulta di garanzia statutaria, ciò comportando due inevitabili conseguenze: in primo luogo, infatti, l'individuazione del momento in cui la Consulta nella sua interezza debba essere rinnovata, non soltanto compromette un esercizio continuo ed ininterrotto delle funzioni, ma finisce per non essere buona garanzia di imparzialità per un organo che ha il compito di "sindacare" dall'inizio alla fine del suo operato sulle scelte effettuate da quella stessa maggioranza che lo ha costituito; secondariamente, l'elezione dei componenti di nomina locale viene ad essere sempre cronologicamente subordinata al raggiungimento in sede consiliare dell'accordo sui nominativi di propria spettanza.

In riferimento al regime di *incompatibilità*, esso si sostanzia oltre che nell'estensione ai componenti gli organi in esame delle incompatibilità previste *ex lege* per i consiglieri regionali, anche nella previsione per cui la carica di componente l'organo di garanzia sia, più in generale, incompatibile con l'espletamento di qualsiasi funzione, pubblica o privata, che possa dar vita a situazioni di conflitto di interesse con la Regione⁽³⁶⁾.

(35) Art. 69, c. 3, ultimo periodo.

(36) In particolare, la l.r. Abruzzo n. 42/2007 prevede che l'ufficio di componente del Collegio sia incompatibile con l'espletamento di attività professionali, imprenditoriali, commerciali o di pubblica funzione che possano determinare situazioni di conflitto di interessi con la Regione e l'incompatibilità in caso di candidatura presentata alle assemblee elettive nei cinque anni precedenti; l'art. 2, c. 4 della l.r. Calabria n. 2/2007 che la carica di componente della Consulta statutaria sia incompatibile con altre cariche pubbliche, con l'esercizio delle professioni o dell'impresa e con lo *status* di dipendente pubblico o privato, precisando, peraltro, come ai componenti la

Soltanto tre leggi regionali, con formule, peraltro, del tutto identiche, fanno riferimento alle *prerogative* dei componenti gli organi di garanzia, stabilendo che questi ultimi nello svolgimento delle funzioni loro attribuite abbiano accesso agli uffici e agli atti della regione, purché tale accesso sia connesso allo svolgimento del loro incarico ⁽³⁷⁾.

Infine, relativamente allo *status economico*, le leggi istitutive dell'Abruzzo, della Liguria, e dell'Umbria prevedono la corresponsione di un gettone di presenza pari a duecentocinquanta euro a seduta ed il rimborso delle spese di viaggio, di vitto e di alloggio sostenute; la legge emiliana, pur prevedendo anch'essa, oltre al rimborso delle spese, un gettone di presenza, non ne predetermina l'importo, il quale, invece, si dispone venga stabilito dall'Assemblea legislativa, su proposta dell'Ufficio di presidenza. Anche la disciplina abruzzese prevede un gettone di presenza, pari addirittura al doppio di quello percepito dai Consiglieri regionali in carica, ed un rimborso spese per ogni

Consulta statutaria si applichino le norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità previste per i consiglieri regionali; lo St. Emilia Romagna, all'art. 69, c. 4, dispone l'incompatibilità con la carica di consigliere e assessore regionale, provinciale e comunale, di parlamentare nazionale ed europeo, mentre la relativa legge istitutiva, all'art. 5, c. 1, rinvia al regime di incompatibilità previsto per i consiglieri regionali; la l.r. Lazio n. 24/2007, all'art. 5, oltre ad estendere ai componenti il Comitato le cause di ineleggibilità ed incompatibilità previste per i consiglieri regionali, elenca espressamente le cariche ritenute incompatibili (parlamentare nazionale ed europeo, Ministro, Vice Ministro e Sottosegretario di Stato, componente della Giunta o del Consiglio regionale, componente di Giunta o di Consiglio provinciale, componente di Giunta o di Consiglio comunale o municipale, componente di Giunta o di Consiglio di Comunità montana, amministratore di società che abbiano rapporti contrattuali con la Regione per l'esecuzione di opere o forniture di beni e servizi, amministratore di società che ricevono a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Regione) e precisa che i componenti non possono far parte degli organismi dirigenti di associazioni politiche o partiti; la l.r. Liguria n. 12/2006, art. 2, c. 3 e la l.r. Toscana n. 34/2008 rinviano alle incompatibilità previste per i consiglieri regionali; la l.r. Piemonte n. 25/2006, all'art. 4, c. 1, stabilisce l'incompatibilità con l'espletamento di qualunque attività professionale, imprenditoriale, commerciale o di pubblica funzione che possa costituire conflitto di interessi con la regione; infine, la l.r. Umbria n. 27/2007 dispone l'incompatibilità con l'espletamento di qualunque attività professionale, imprenditoriale, commerciale o di pubblica funzione che possa costituire conflitto di interessi con la regione. Lo statuto pugliese e quello lombardo rinviano a tal riguardo alla legge istitutiva.

(37) L.r. Abruzzo, art. 2, c. 2; l.r. Piemonte, art. 4, c. 2; l.r. Umbria, art. 4, c. 2.

giornata di presenza ai lavori. Particolari risultano, invece, la disciplina calabrese, la quale, all'art. 3, c. 2, l.r. n. 2/2007, dispone che i componenti la Consulta godano nei sei anni dello svolgimento del loro mandato di una retribuzione equivalente a quella iniziale di magistrato di Cassazione dichiarato idoneo alle funzioni direttive superiori; quella toscana, la quale, all'art. 18 della l.r. n. 34/2008, prescrive che per ogni parere trasmesso nei termini sia corrisposto ai membri un compenso lordo di ottocento euro, elevato a mille e duecento euro per il redattore dell'atto⁽³⁸⁾; e quella della Regione Lazio, la quale, all'art. 9 della l.r. n. 24/2007, prevede che al Presidente del Comitato sia attribuito il trattamento economico stabilito per il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale ed agli altri componenti il medesimo trattamento decurtato del 20 per cento.

3. *Segue: l'accesso*

Per quanto riguarda i soggetti legittimati a richiedere l'intervento delle Consulte statutarie, cui, come si vedrà, sono stati generalmente attribuiti tre compiti fondamentali, ovvero la verifica di conformità a statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, l'interpretazione dello statuto ai fini della risoluzione dei conflitti di attribuzione tra gli organi della regione, ed, infine, il controllo sull'ammissibilità delle richieste referendarie regionali, sin dall'approvazione dei nuovi statuti la scelta dei legislatori regionali si è pressoché generalmente orientata verso il Presidente della Giunta regionale, il Presidente del Consiglio regionale, il Consiglio delle autonomie locali, variamente rappresentato dal suo Presidente ovvero da una parte dei suoi componenti, ed, infine, una quota di consiglieri regionali che oscilla tra un quinto ed un terzo. Di tutti i soggetti appena indicati, in-

(38) Oltre al rimborso delle spese (equiparato a quello previsto per i dirigenti regionali) per i componenti il Collegio che non risiedono o non abbiano la propria sede abituale di lavoro nel luogo di seduta del medesimo.

fatti, viene fatta menzione nella normativa abruzzese ⁽³⁹⁾, calabrese ⁽⁴⁰⁾, della Regione Lazio ⁽⁴¹⁾, piemontese ⁽⁴²⁾ e toscana ⁽⁴³⁾, mentre nessun riferimento ad una legittimazione locale risulta nella disciplina ligure ⁽⁴⁴⁾ ed in quella umbra ⁽⁴⁵⁾. Peculiarissimi risultano, invece, le disposizioni contenute nello statuto lombardo e nella legge istitutiva emiliana ⁽⁴⁶⁾. Il primo, quanto al parere di conformità a statuto, prevede la legittimazione della Giunta, di un terzo dei consiglieri regionali o della commissione consiliare competente, della maggioranza del Consiglio delle autonomie locali ⁽⁴⁷⁾; relativamente all'interpretazione dello statuto in caso di conflitti di competenza tra organi della Regione la legittimazione del Presidente della Regione, della Giunta e di un terzo dei consiglieri regionali ⁽⁴⁸⁾. La seconda distingue la verifica di conformità a statuto, per la quale i soggetti legittimati sono individuati nel Presidente del Consiglio regionale, in un quinto dei consiglieri regionali e nei singoli gruppi consiliari, dalla competenza in materia di conflitti dove si ci riferisce, in generale, all'Assemblea legislativa, al Consiglio delle autonomie locali ed alla Giunta regionale ⁽⁴⁹⁾.

4. *Segue: le competenze attribuite e l'efficacia delle decisioni*

Relativamente alle funzioni attribuite ed all'efficacia dell'attività svolta, come anticipato, oltre alla verifica della conformità allo statuto della normativa regionale di rango primario e secondario, si trova il riferimento ad altri due tipi di intervento, ovvero l'interpretazione dello statuto ai fini della riso-

(39) L.r. n. 42/2007, art. 3, c. 1.

(40) St., art. 57, c. 5.

(41) St., art. 68, c. 7.

(42) St., art. 92, c. 1.

(43) L.r. n. 34/2008, artt. 7, c. 1 e 12, c. 1.

(44) L.r. n. 19/2006, art. 3, c. 1.

(45) St., art. 82, c. 2.

(46) Nessuna indicazione a riguardo si rinviene nello statuto pugliese.

(47) St., art. 60, c. 1, lett. d).

(48) St., art. 60, c. 1, lett. f).

(49) L.r. n. 23/2007, rispettivamente, artt. 9, c. 1 e 12, c. 1.

luzione dei conflitti di attribuzione tra gli organi della regione, e, ancora, il controllo sull'ammissibilità delle richieste referendarie, competenze che, evidentemente, richiamano l'attività svolta a livello nazionale dalla Corte costituzionale⁽⁵⁰⁾ e che vengono esercitate nell'ambito di un'attività sostanzialmente consultiva, cosicché negli statuti e nelle leggi istitutive "parere" risulta essere il termine genericamente utilizzato per dare quali-

(50) È da dire, peraltro, che oltre a tali competenze, alcune normative regionali ne individuano altre:

- l'art. 3 della legge istitutiva del Collegio abruzzese prevede che quest'ultimo si esprima sull'interpretazione dello statuto e sulla compatibilità con quest'ultimo di leggi e provvedimenti riguardanti gli enti locali su richiesta del Consiglio delle autonomie locali, su ogni altra questione di legittimità dell'azione regionale, anche con riferimento ad iniziative legislative, ed, infine, sulle richieste delle giunte consiliari (ai sensi dell'art. 22, c. 5, St.) e, su richiesta di 1/3 dei consiglieri, sulla legittimità del regolamento del Consiglio (ai sensi dall'art. 18, St.); peraltro, l'art. 6 della legge dispone che il Collegio svolga i compiti amministrativi inerenti lo svolgimento delle elezioni allo stesso demandati dalla legge elettorale;
- l'art. 44 dello St. calabrese prevede che la Consulta statutaria debba rendere parere obbligatorio sui testi unici redatti dalla Giunta e presentati al Consiglio regionale e l'art. 57 che essa si esprima relativamente all'interpretazione dello statuto nei conflitti tra gli organi della Regione e gli enti locali;
- l'art. 69 dello St. emiliano prevede che la Consulta prenda atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi, dichiara le modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi;
- l'art. 92 dello St. piemontese prevede che la Commissione esprima parere sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato;
- l'art. 47 dello St. pugliese prevede che il Consiglio statutario esprima parere non vincolante nella valutazione delle capacità dei soggetti non pubblici che la Regione individua per il conferimento dei compiti di per sé pubblici;
- l'art. 60 dello St. lombardo prevede che la Commissione presenti al Consiglio regionale una relazione sui progetti di legge in materia statutaria, si pronunci sulla compatibilità statutaria della proposta di regolamento generale del consiglio, esprima parere in ordine all'impugnazione avanti la Corte costituzionale di atti dello Stato o di altra Regione che violino attribuzioni costituzionalmente garantite;
- l'art. 11, c. 1, lett. c) della legge istitutiva del Comitato della Regione Lazio prevede che quest'ultimo esprima parere sulle proposte di regolamento regionale di cui all'articolo 47, comma 2, lettera c) del relativo Statuto (a norma del quale i regolamenti emanati dalla Giunta possano assumere la forma di *regolamenti autorizzati da apposita legge regionale, che determina le norme generali regolatrici della materia e dispone, ove necessario, l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari, purché relativi a disciplina non coperta da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione né riservata alla legge regionale ai sensi dello Statuto*).

ficazione giuridica ai relativi pronunciamenti ⁽⁵¹⁾.

Per quanto riguarda, poi, l'efficacia di tale attività di consulenza, il comune orientamento delle discipline regionali è nel senso della necessaria riapprovazione dell'atto da parte dell'organo competente ⁽⁵²⁾, alle volte richiedendo, in caso di mancato accoglimento da parte di quest'ultimo delle osservazioni rese dal Collegio di garanzia, un obbligo di motivazione ⁽⁵³⁾, oltre il raggiungimento di una maggioranza qualificata ⁽⁵⁴⁾.

E del resto, che l'attività svolta dagli istituendi organi regionali di garanzia statutaria potesse avere esclusivamente natura consultiva più che una scelta dei legislatori statutarî regionali rappresenta una mera presa d'atto della giurisprudenza costituzionale relativa all'Alta Corte per la Regione Siciliana, unico precedente in tema di – si potrebbe dire – “corti statutarie regionali”; infatti, il Giudice delle leggi, attraverso l'affermazione del principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, ha dichiarato l'incostituzionalità della coesistenza di più organi di giustizia costituzionale, stante l'unità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost. ⁽⁵⁵⁾. Ed è proprio questa giurisprudenza ad aver di fatto impedito che si potesse tenere in considerazione nella

(51) Si nota, peraltro, che la l.r. Lazio n. 24/2007, all'art. 14, parla di “pareri” sulla conformità delle leggi allo statuto e, all'art. 16, di “pronunce” di interpretazione dello statuto in relazione ad eventuali conflitti di competenza; lo statuto toscano, all'art. 57, di “giudizio” di conformità a statuto.

(52) La riapprovazione semplice è prevista dalla disciplina umbra (St., art. 82, u.c.; l.r. n. 27/2007, art. 7, c. 3), ligure (in realtà, quanto alla verifica di conformità a statuto, né l'art. 75, St. né l'art. 5 della l.r. n. 19/2006 specificano alcunché, mentre relativamente alla ripartizione delle competenze tra gli organi regionali i medesimi articoli prevedono che, qualora gli organi regionali ritengano di non accogliere le osservazioni del collegio di garanzia, il parere espresso sia sottoposto alla valutazione del Consiglio regionale).

(53) La riapprovazione con obbligo di motivazione del dissenso è prevista dalla disciplina emiliana (Statuto, art. 69, c. 2; l.r. n. 23/2007, art. 2, c. 3), piemontese (l.r. n. 25/2006, art. 7, c. 3), toscana (l.r. n. 34/2008, artt. 10 e 13, c. 3).

(54) La riapprovazione a maggioranza assoluta è prevista dalla disciplina abruzzese (St., art. 80, c. 2, e l.r. n. 42/2007, art. 5, c. 2), calabrese (St., art. 57, c. 7 e l.r. n. 2/2007, art. 8), lombarda (St., art. 60, c. 2). Lo St. Regione Lazio, all'art. 68, c. 8, richiede il raggiungimento della maggioranza dei componenti.

(55) C. cost., sentt. n. 38 del 1957 e n. 6 del 1970; cfr. F. MODUGNO, A.S. AGRÒ, A. CERRI (a cura di), *Il principio di unicità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 2002.

creazione di questi organi l'esempio tedesco di giustizia costituzionale, il quale, territorialmente decentrato, risulta articolato nei Tribunali costituzionali dei *Länder*, dotati assieme al Tribunale costituzionale federale, tra le altre funzioni, del compito di controllare la costituzionalità delle leggi e dei regolamenti⁽⁵⁶⁾, mentre un fondamentale punto di riferimento per la determinazione da parte dei consigli regionali del ruolo da attribuire a tali organi è stata l'esperienza dei *Consigli consultivi* previsti dagli statuti delle Comunità autonome della Catalogna, delle Canarie e dell'Extremadura⁽⁵⁷⁾. Questi ultimi⁽⁵⁸⁾, infatti, oltre a pronunciarsi in via preventiva ed obbligatoria sulla opportunità di sollevare una determinata questione di costituzionalità, rendono, similmente alle istituende Consulte statutarie italiane, *pare-ri* sul rispetto dello statuto della Comunità autonoma da parte dei progetti di legge in discussione nell'Assemblea regionale oltre che delle leggi statali⁽⁵⁹⁾.

Ma al di là della più risalente giurisprudenza costituzionale, il Giudice delle leggi, investito della questione di legittimità costituzionale della semplice istituzione degli organi in esame⁽⁶⁰⁾, ha avuto modo di non dichiarare incostituzionale l'attività degli stessi proprio perché costruita dai consigli regionali come

(56) Cfr. J. LUTHER, *La giustizia costituzionale nella Repubblica federale di Germania*, in J. LUTHER, R. ROMBOLI, R. TARCHI (a cura di), *Esperienze di giustizia costituzionale*, I, Torino, 2000, pp. 165-166.

(57) Sui possibili modelli stranieri di riferimento per l'elaborazione di tali organi di garanzia v. A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria*, cit., p. 277 ss.

(58) Sui quali v., ad es., T. F. I LLOVET, *La potestà statutaria nel processo autonomistico spagnolo*, in AA. VV. *La potestà statutaria regionale*, cit., p. 161 ss; J. A. GONZALES CASANOVA, *El Consell Consultiu de la Generalitat. Memoria de 20 anyn*, Barcellona, 2001.

(59) Anche se, recentemente, lo statuto catalano è stato modificato nel senso di attribuire efficacia *vincolante* ai pareri resi sui progetti di legge della Comunità stessa là dove questi ultimi abbiano in qualche modo ad oggetto i diritti garantiti dallo statuto.

(60) La quale ha sin da subito, con la sentenza n. 378/2004, avuto modo di precisare come «l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non [sia], come tale, in contrasto con la Costituzione, mentre resta da valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate».

(60) Con note di A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, su www.forumcostituzionale.it, 9 dicembre 2004; G. SEVERINI, *Cosa ha detto la Corte sullo statuto umbro*, su www.federalismi.it, n. 24/2004.

meramente consultiva. In una prima occasione, infatti, il Giudice delle leggi ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 82 dello statuto umbro, dedicato alle competenze della Commissione di garanzia statutaria, poiché la disposizione impugnata faceva *“espresso riferimento ad un potere consultivo della Commissione, da esplicarsi attraverso semplici pareri, che, se negativi, sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame”* ⁽⁶¹⁾, così come, successivamente, ha fatto in riferimento all'art. 79, c. 2 dello statuto della Regione Abruzzo, relativo al Consiglio regionale per le garanzie statutarie, chiarendo che *“l'introduzione di un eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie, rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” attribuiti dall'art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni”* ⁽⁶²⁾.

5. *Segue: il funzionamento. In particolare, la l.r. Lazio n. 24/2007, l.r. Emilia Romagna n. 23/2007 e l.r. Toscana n. 34/2008*

Per quanto riguarda il concreto funzionamento degli organi in esame, è da dire che nonostante siano state approvate otto leggi istitutive, di queste ben quattro non disciplinano in maniera dettagliata la vera e propria attività delle Consulte soffermandosi, rispetto a quanto già previsto dallo statuto, esclusivamente sul termine entro il quale debba essere emesso il parere. Ed in questo senso, quest'ultimo è di venti giorni dal ricevimento della richiesta da parte degli organi competenti in A-

(61) C. cost., sent. n. 378 del 2004, punto 9 del Considerato in diritto. Relativamente a questa pronuncia v. G. SEVERINI, *Cosa ha detto la Corte sulla statuto umbro*, in *Federalismi.it*, n. 24/2004.

(62) C. cost., sent. n. 12 del 2006, punto 7 del Considerato in diritto.

bruzzo⁽⁶³⁾, Liguria⁽⁶⁴⁾ e Umbria⁽⁶⁵⁾ e di trenta giorni in Piemonte⁽⁶⁶⁾, ed in tutte le normative si prevede che decorso inutilmente tale termine gli organi competenti siano legittimati a procedere ugualmente.

Diversamente, le leggi istitutive della Consulta calabrese, emiliana, toscana e della Regione Lazio contengono a tal proposito una disciplina maggiormente dettagliata differenziando i procedimenti dinanzi all'organo di garanzia a seconda che il medesimo operi nell'ambito della verifica di conformità a statuto delle leggi e dei regolamenti regionali ovvero dei conflitti di competenza tra gli organi regionali⁽⁶⁷⁾.

Ebbene, rinviando per il momento l'analisi della normativa calabrese in considerazione della pronuncia di illegittimità costituzionale cui ha dato luogo, la l.r. Lazio n. 24 del 2007, all'art. 14, «*Pareri sulla conformità delle leggi allo Statuto*», prevede che il Comitato esprima pareri sulla conformità allo statuto delle leggi regionali approvate dal Consiglio regionale e

(63) L.r. n. 42/2007, art. 4, dove si prevede che in caso di urgenza, il termine di venti giorni possa essere ridotto a dieci giorni.

(64) L.r. n. 19/2006, art. 5. All'art. 4 si prevede, peraltro, che la Consulta si riunisca su convocazione del suo Presidente ed esprima pareri a maggioranza dei suoi componenti nel computo della quale le astensioni equivalgono a voto negativo ed il voto del Presidente prevale in caso di parità. Il parere, ancora, qualora sia adottato con il dissenso espresso e argomentato di uno o più dei componenti, deve essere congruamente motivato in relazione alle ragioni addotte dal dissenziente (art. 4, c. 3). In particolare, per il parere di conformità a statuto dei progetti di legge e di regolamento regionali esso deve essere espresso comunque prima dell'esame dei provvedimenti da parte dell'Assemblea; gli organi regionali, entro i trenta giorni successivi alla comunicazione del parere della Consulta, qualora ritengano non di accoglierlo, lo sottopongono alla valutazione del Consiglio regionale.

(65) L.r. n. 27/2007, art. 6. Inoltre, l'art. 8 dispone che i componenti la Consulta siano obbligati ad intervenire alle sedute quando non siano legittimamente impediti e che il *quorum* costitutivo sia raggiunto con la presenza di tre componenti, quello deliberativo con la maggioranza dei presenti. Quanto all'efficacia del parere, si prevede che la Commissione trasmetta al richiedente, ed in ogni caso al Consiglio regionale, tutti i pareri espressi. Qualora la Commissione ritenga che una legge o un regolamento regionale non siano conformi allo statuto gli organi regionali competenti sono tenuti a riesaminare l'atto oggetto di rilievo ed a riapprovarlo, con o senza modifiche.

(66) L.r. n. 25/2006, art. 6.

(67) Poiché tra le tre principali competenze, quelle di maggiore rilevanza sono la verifica di conformità a statuto ed il ruolo di arbitro nella risoluzione dei conflitti tra gli organi regionali ci si soffermerà prettamente su di esse.

non ancora promulgate ⁽⁶⁸⁾, entro venti giorni dalla ricezione della richiesta. Se il Comitato si pronuncia nel senso della non conformità della legge regionale allo statuto, ne dà comunicazione al Presidente del Consiglio regionale affinché la legge sia sottoposta al riesame del Consiglio stesso, il quale, qualora non si conformi ai rilievi contenuti nel parere del Comitato, deve riapprovarla a maggioranza dei componenti.

Relativamente alla competenza in materia di conflitti di competenza, l'art. 16, "*Pronunce di interpretazione dello Statuto anche in relazione ad eventuali conflitti di competenza*", prevede che il Comitato si pronunci entro trenta giorni dalla ricezione della domanda e che le richieste di interpretazione dello statuto debbano essere motivate e corredate da eventuali osservazioni. Più in particolare, la richiesta di pronuncia in ordine a un conflitto di competenza tra organi regionali deve indicare l'atto dal quale esso deriva nonché le disposizioni dello statuto che si ritengono violate. Agli organi interessati deve essere comunicata la data dell'adunanza almeno dieci giorni prima della stessa, cosicché possano intervenire alla seduta e presentare osservazioni o memorie scritte. Ove il Comitato ritenga che l'atto sottoposto al proprio esame sia stato adottato da un organo incompetente invita quest'ultimo a ritirarlo entro dieci giorni dalla notifica della pronuncia. Qualora gli organi regionali interessati non intendano adeguarsi alla pronuncia del Comitato, sottopongono la questione alla valutazione del Consiglio regionale entro trenta giorni dalla notifica.

La l.r. Emilia Romagna n. 23 del 2007, relativamente alla verifica di conformità a statuto, precisa, all'art. 9, innanzitutto, che la richiesta di parere ⁽⁶⁹⁾, proponibile soltanto dopo l'approvazione finale in Aula dell'intero provvedimento ed entro ventiquattro ore prima della sua promulgazione, sospenda la

(68) Il terzo comma dell'art. 14 dispone che i termini di promulgazione di cui all'articolo 39, cc. 1 e 2 dello Statuto siano sospesi e che riprendano a decorrere dalla data in cui il Comitato si pronunci favorevolmente in ordine alla conformità, dalla data di riapprovazione della legge regionale sottoposta a riesame del Consiglio ovvero decorsi venti giorni senza che il Comitato si sia espresso.

(69) Presentata dai singoli gruppi consiliari o da un quinto dei consiglieri comunali tramite il Presidente dell'Assemblea legislativa.

procedura legislativa e che essa debba contenere le disposizioni del progetto di legge o di regolamento che si ritengono contrarie alle norme statutarie, le disposizioni dello Statuto che si ritengono violate ed, infine, i motivi della richiesta di parere. Il termine entro il quale la Consulta è tenuta ad esprimersi è di quindici giorni dalla richiesta. Trasmesso il parere, l'Assemblea può decidere di recepire o di non recepire, in tutto o in parte, il parere della Consulta, apportando le eventuali modifiche al testo del provvedimento oggetto di rilievi, motivando nel primo caso la propria decisione con apposito ordine del giorno. Nell'ambito di tale competenza, l'art. 10 della legge in esame individua la tipologia di decisioni che la Consulta può porre in essere: essa, infatti, può non soltanto dichiarare la non conformità allo Statuto delle disposizioni dei progetti di legge o di regolamento oggetto del suo sindacato (o di alcune di esse), ma è, peraltro, legittimata ad indicare le eventuali modifiche necessarie per rimuovere le cause d'incompatibilità con lo statuto.

Per quanto riguarda invece, la competenza in merito ai conflitti tra gli organi della regione, l'art. 12 della legge dispone che la richiesta di parere ⁽⁷⁰⁾ possa avere ad oggetto atti o comportamenti adottati da uno degli organi previsti dallo statuto, che il richiedente ritenga lesivo delle proprie attribuzioni, così come definite dallo statuto e, ancora, che l'Assemblea legislativa ed il Consiglio delle Autonomie locali possano avanzare richiesta di parere avverso la Giunta regionale anche per gli atti compiuti da un singolo assessore. Si specifica che la richiesta di parere debba contenere l'indicazione dell'atto o del comportamento contestato, le norme dello statuto che disciplinano l'attribuzione che si assume violata, i motivi del ricorso, l'indicazione di qualunque norma di legge o di regolamento regionale o statale inerente all'attribuzione statutaria contestata,

(70) I pareri possono essere proposti dall'Assemblea legislativa, dal Consiglio delle autonomie locali e dalla Giunta regionale: per l'Assemblea legislativa e il Consiglio delle autonomie locali la richiesta di parere è avanzata dal Presidente, qualora ne facciano richiesta rispettivamente almeno un quinto dei consiglieri regionali o un quinto dei componenti il Consiglio. Per la Giunta regionale la richiesta di parere è avanzata dal Presidente, previa deliberazione della Giunta stessa.

l'indicazione di qualunque atto o comportamento tramite il quale i soggetti in conflitto abbiano precedentemente esercitato l'attribuzione contestata. Essa è trasmessa immediatamente e contestualmente da parte del richiedente al Presidente della Consulta ed all'organo che ha adottato l'atto o tenuto il comportamento contestato, il quale ultimo, entro trenta giorni, trasmette al Presidente della Consulta e al richiedente le proprie osservazioni in merito ai contenuti del ricorso e, nei successivi trenta giorni, la Consulta convoca innanzi a sé i soggetti in conflitto, al fine di ottenere ulteriori elementi di giudizio. La decisione sulla richiesta di parere è adottata dalla Consulta entro trenta giorni dall'audizione dei soggetti in conflitto ed è trasmessa alle parti interessate.

La l.r. Toscana n. 34 del 2008 relativamente alla verifica di conformità a statuto ⁽⁷¹⁾, prevede che il Collegio esprima il proprio giudizio sulle leggi e sui regolamenti dopo la loro approvazione e prima della loro entrata in vigore ⁽⁷²⁾. La richiesta, in forma scritta e motivata, è presentata al Presidente del Collegio entro sette giorni dall'approvazione della delibera legislativa o della delibera regolamentare, dandone contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta ⁽⁷³⁾; fino alla scadenza di tale termine ovvero sino alla conclusione del procedimento relativo al giudizio del Collegio il Presidente del Consiglio sospende la trasmissione della delibera legislativa o della delibera regolamentare di competenza del Consiglio al Presidente della Giunta ai fini, rispettivamente, della promulgazione o dell'emanazione e il Presidente della Giunta sospende l'emanazione dei regolamenti di competenza della giunta. Il Collegio, valutata preliminarmente la non manifesta infondatezza della richiesta, esprime il proprio giudizio e lo trasmette

(71) Capo I, artt. 6-11.

(72) Il giudizio sulla conformità delle fonti regionali allo Statuto è espresso su richiesta del Presidente della Giunta, del Presidente del Consiglio, di almeno tre presidenti di gruppi consiliari, di almeno un quinto dei consiglieri regionali nonché del Presidente del Consiglio delle autonomie locali, previa deliberazione dell'Ufficio di presidenza dello stesso Consiglio, quando riguarda la presunta violazione delle disposizioni statutarie in materia di enti locali.

(73) Per gli atti di cui è dichiarata l'urgenza il termine è ridotto a tre giorni.

al soggetto richiedente entro il termine massimo di trenta giorni dal ricevimento della richiesta, dandone contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta ⁽⁷⁴⁾. Trascorso il suddetto termine di trenta giorni senza che il Collegio abbia trasmesso il giudizio o qualora il medesimo si sia espresso dichiarando la conformità allo statuto dell'atto esaminato il Presidente del Consiglio trasmette la delibera legislativa o la delibera regolamentare di competenza del Consiglio al Presidente della Giunta regionale ai fini, rispettivamente, della promulgazione o dell'emanazione e il Presidente della Giunta emana il regolamento di competenza della giunta.

In merito agli effetti, la legge in esame distingue a seconda che l'atto normativo sia di competenza del Consiglio ovvero della giunta: nel primo caso, si prevede che il Presidente del Consiglio assegni nuovamente l'atto alla commissione consiliare competente perché, nella prima seduta successiva, lo riesami limitatamente alle parti oggetto del giudizio di non conformità e ne riferisca al Consiglio entro trenta giorni ⁽⁷⁵⁾, cosicché quest'ultimo esprima voto finale sull'intero atto; nel secondo caso, la Giunta delibera nuovamente l'atto in questione, che può essere modificato limitatamente alle parti oggetto del giudizio di non conformità statutaria ⁽⁷⁶⁾: qualora il Consiglio o la Giunta ritenessero di non adeguare l'atto ai rilievi del Collegio, approvandolo nuovamente senza modifiche, debbono indicarne la motivazione in apposito ordine del giorno di accompagnamento della legge regionale oppure nella deliberazione di approvazione del regolamento regionale ⁽⁷⁷⁾.

(74) Il termine per l'espressione e la trasmissione del giudizio è abbreviato a dieci giorni per le leggi o i regolamenti di cui è dichiarata l'urgenza. Nel giudizio del Collegio, è indicato se la decisione è stata assunta all'unanimità o a maggioranza.

(75) Per gli atti di cui è dichiarata l'urgenza il termine è ridotto a quindici giorni.

(76) E la nuova deliberazione non è soggetta alla procedura di parere obbligatorio del consiglio.

(77) E ciò fino all'entrata in vigore della legge regionale che disciplina la motivazione delle leggi e dei regolamenti ai sensi dell'articolo 39 del relativo statuto. Si prevede, peraltro, che le deliberazioni dell'organo di garanzia, sulle quali non può essere richiesto ulteriormente parere di conformità, siano comunicate, rispettivamente, dal Presidente del Consiglio o dal Presidente della Giunta al Collegio ed al soggetto che ne aveva richiesto il giudizio, dandone contestuale informazione agli altri titolari del

Quanto alla competenza in materia di conflitti di attribuzione⁽⁷⁸⁾, la legge in esame prevede che il conflitto sia sollevato avverso atti non normativi o condotte, anche omissive, ritenuti lesivi delle norme statutarie regolanti il riparto delle competenze fra gli organi regionali. La richiesta, in forma scritta e motivata, è presentata al Presidente del Collegio entro quindici giorni decorrenti dal momento in cui l'atto ha conseguito la sua efficacia o la condotta è stata posta in essere, dandone contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta. Il Collegio esprime il proprio giudizio e lo trasmette al soggetto richiedente entro venti giorni dal ricevimento della richiesta⁽⁷⁹⁾.

Relativamente agli effetti del giudizio sul conflitto di attribuzione, l'art. 13 prevede che il giudizio che riconosce fondate le ragioni del richiedente comporti per l'organo interessato l'obbligo di riesaminare l'atto o di riconsiderare la condotta, entro quindici giorni dal ricevimento del giudizio del Collegio⁽⁸⁰⁾: ove ritenga di accogliere i rilievi del Collegio, l'organo interessato assume entro quindici giorni le decisioni idonee alla rimozione del conflitto dandone comunicazione al Collegio ed al soggetto che ha sollevato il conflitto e dandone contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta; qualora, invece, ritenga di non accogliere i rilievi del Collegio, l'organo interessato, sempre entro quindici giorni, ne dà comunicazione scritta e motivata al Collegio ed al soggetto che ha sollevato il conflitto e contestualmente informa gli altri titolari del potere di richiesta.

5.1. La l.r. Calabria n. 2 del 2007 e la sent. n. 200 del 2008 della Corte costituzionale

Come sottolineato, è forse preferibile analizzare il contenuto della l.r. Calabria, n. 2 del 2007, attuativa dell'art. 57 dello sta-

potere di richiesta.

(78) Capo II, artt. 12-13.

(79) Dandone contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta.

(80) Sul parere che ha riconosciute fondate le ragioni del richiedente non può essere sollevato un nuovo conflitto.

tuto calabrese, in maniera autonoma, essendo la medesima stata oggetto del giudizio di costituzionalità conclusosi con la sentenza n. 200 del 2008.

L'art. 5 della legge istitutiva della Consulta statutaria calabrese, rubricato "*Svolgimento dei lavori*", prescrive che le sedute della Consulta si tengano "pubblicamente", nella forma dell'udienza, per "ascoltare" le parti interessate e "riservatamente", in camera di consiglio, per adottare le decisioni. Si prevede, peraltro, che l'assenza ingiustificata di un componente per più di tre sedute consecutive determini l'automatica decadenza dall'incarico e l'inizio della procedura di sostituzione con un nuovo componente e, ancora, che le sedute della Consulta statutaria siano valide alla presenza di almeno tre componenti e solo ove siano state svolte le regolari procedure di convocazione previste dal regolamento⁽⁸¹⁾.

Inoltre, l'art. 6, "*Opinioni concorrenti e dissenzienti*", oltre a disporre che la Consulta delibera a maggioranza dei presenti e che in caso di parità prevale il voto del Presidente, precisa che i componenti la Consulta, nei soli casi previsti dal regolamento, possano depositare motivazioni aggiuntive firmate, diverse (opinioni concorrenti) o contrarie (opinioni dissenzienti) a quella assunta collegialmente dalla Consulta a sostegno del dispositivo adottato⁽⁸²⁾.

Relativamente alle decisioni, l'art. 7, dopo aver distinto gli atti in *deliberazioni interne*⁽⁸³⁾ e *deliberazioni esterne*, differenza, ulteriormente, queste ultime in *decisioni* e *pareri* relativi entrambi all'applicazione e all'interpretazione delle disposizioni statutarie.

In particolare, le decisioni, le quali si compongono di dispositivo e motivazione, riguardano i conflitti tra organi della Re-

(81) Non è ammessa l'astensione dal voto da parte dei componenti la Consulta, tranne nelle ipotesi, disciplinate dal regolamento, di un potenziale conflitto di interessi.

(82) La questione di costituzionalità dell'art. 6 è stata dichiarata infondata dalla sent. n. 200 del 2008.

(83) Relative all'approvazione ed alla modifica a maggioranza assoluta del regolamento interno, alla valutazione del comportamento dei singoli componenti la Consulta e all'adozione dei provvedimenti amministrativi relativi all'utilizzazione del personale dipendente (art. 7, c. 1, lett. a)).

gione e tra questi ultimi e gli enti locali, la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo statuto, la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di referendum (art. 7, c. 2).

Tralasciando tale ultima prerogativa, l'impostazione data al controllo circa il rispetto dello statuto nelle summenzionate ipotesi è la seguente (art. 7, c. 3):

- verifica *preventiva* di conformità a statuto delle *proposte di legge* o di regolamento, attivabile prima che gli atti in esame siano rispettivamente promulgati od emanati ⁽⁸⁴⁾;

- verifica *successiva* di conformità a statuto in materia di conflitti tra organi originati da *una legge* o da *un regolamento*, attivabile entro 30 giorni rispettivamente dalla promulgazione o dalla emanazione.

Relativamente agli effetti riconducibili alle decisioni della Consulta statutaria, il successivo art. 8, nel primo e nel secondo comma, dispone, con formule apparentemente perentorie, che *“gli organi regionali, e gli altri soggetti istituzionali interessati, si attengono alle decisioni e ai pareri della Consulta, facendone corretta ed esplicita menzione nell'adozione dei relativi atti”* (c. 1) e che *«le decisioni sono vincolanti per i soggetti interessati e per tutti gli enti e gli organi della Regione»* (c. 2); mentre il carattere vincolante di tali decisioni viene, poi, prontamente limitato nella misura in cui si prevede in relazione alla verifica *preventiva* (art. 8, c. 3) e a quella *successiva* (art. 8, c. 4), che il Consiglio regionale possa comunque deliberare in senso contrario alla decisione della Consulta *con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta*.

In merito a tale disciplina, come detto, è stata sollevata questione di legittimità costituzionale poiché ritenuta attributiva di *poteri ulteriori rispetto all'emanazione di pareri semplicemente consultivi*: il ricorso del governo ⁽⁸⁵⁾, soffermandosi sul carattere vincolante delle decisioni e dei pareri della Consulta, eviden-

(84) Verifica che comporta la sospensione del relativo procedimento di formazione (art. 7, c. 4).

(85) Su tale impugnazione governativa v. P. SALVATELLI, *Il ruolo degli “organi di garanzia statutaria” di nuovo al vaglio della Consulta*, in www.forumcostituzionale.it (17 marzo 2007).

te caratteristica delle *decisioni a contenuto giurisdizionale* ⁽⁸⁶⁾, ha sottolineato come con la legge impugnata sarebbero stati di fatto superati i limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale nella sentenza n. 378 del 2004, in virtù della quale il potere consultivo di questi organi deve esplicitarsi attraverso l'emanazione di semplici pareri, i quali, se negativi, comportano *il solo obbligo di riesame*.

Senza riprendere considerazioni altrove formulate ⁽⁸⁷⁾, si evidenzia soltanto come la Corte costituzionale si sia pronunciata, da un lato, "salvando" l'impostazione di fondo degli artt. 7 e 8 della l.r. Calabria n. 2/2007, ed in particolare la verifica *preventiva* di conformità a statuto, e, dall'altro lato, dichiarando l'illegittimità costituzionale degli artt. 7, c. 3 e 8, c. 4 nella parte in cui prevedevano, relativamente ai conflitti di attribuzione tra organi della Regione e tra questi e gli enti locali, l'instaurazione della verifica di conformità a statuto *successivamente* alla promulgazione della legge ovvero all'emanazione del regolamento oggetto del conflitto ⁽⁸⁸⁾.

Più in particolare, dal primo punto di vista, il Giudice delle leggi, sollecitato dalla ricostruzione del ricorrente, secondo cui la previsione del carattere vincolante delle decisioni della Consulta calabrese equivarrebbe ad attribuire loro contenuto sostanzialmente *giurisdizionale*, così violando gli artt. 102 e 103 Cost., prende formalmente posizione sulla natura dell'organo di garanzia e delle relative deliberazioni. E dopo aver dato, evidentemente, per presupposta la natura amministrativa dell'or-

(86) Il Governo ha precisato, infatti, come in nessun caso con legge regionale possa essere istituito un organo, ancorché composto anche da magistrati, al quale sia riservata la decisione in ordine all'interpretazione delle norme che individuino la competenza delle amministrazioni pubbliche, riservata *ex artt. 102 e 103 Cost.*, alla giustizia amministrativa ed ordinaria.

(87) C. NAPOLI, *La Consulta statutaria calabrese: tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali*, disponibile su www.forumcostituzionale.it e in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2008.

(88) Sempre a commento della sentenza n. 200 del 2008 v. A. RUGGERI, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)* e D. BALDAZZI, *Le "Consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, entrambe su www.forumcostituzionale.it ed in corso di pubblicazione su *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008.

gano, la Corte esclude che la competenza ad emanare *atti decisorii* sia riservata agli organi giurisdizionali, nella misura in cui il nostro ordinamento giuridico conosce numerosi esempi di atti riconducibili alla categoria delle *decisioni amministrative*, definite come “*atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere i conflitti, decidendo, in un caso concreto, sull’applicabilità di una norma o sulle modalità di applicazione della stessa*”. Se si tengono a mente, pertanto, le competenze attribuite alla Consulta statutaria (art. 7, c. 2) e l’efficacia delle stesse (art. 8, c. 1), ne deriva che le deliberazioni in esame siano da qualificarsi come *decisioni amministrative* aventi come obiettivo quello di eliminare dubbi e controversie sull’interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali aventi ad oggetto i rapporti tra la Regione e gli altri enti che operano nel territorio regionale. Tali decisioni, sottolinea la Corte, in alcun modo precludono o limitano la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o amministrativi, il ricorso ai quali permane, senz’altro, aperto perché essi si pronuncino sui medesimi atti già oggetto di valutazione da parte della Consulta ed, in definitiva, sulle stesse decisioni di queste ultime ⁽⁸⁹⁾. Dal secondo

(89) Si sottolinea come nella sentenza n. 200/2008 rimanga del tutto in ombra un aspetto che, a ben guardare, sembrerebbe tutt’altro che secondario: la previsione, contenuta nella legge impugnata, del necessario raggiungimento della maggioranza assoluta da parte dell’organo competente all’adozione dell’atto il quale ritenga di non accogliere le indicazioni pervenute dall’organo di garanzia statutaria. E tale silenzio da parte della Corte sorprende per un triplice ordine di ragioni. Innanzitutto, poiché, nella sentenza n. 378/2004, rilevando come la disciplina contenuta negli artt. 81 e 82 dello statuto umbro configurasse solo nelle sue linee generali la Commissione di garanzia e le relative funzioni, da definire specificamente con l’approvazione della legge istitutiva dell’organo, pareva quasi rimandare una più approfondita indagine sugli organi *de quibus* al momento dell’approvazione delle leggi regionali che ne avrebbero contenuto una dettagliata disciplina; secondariamente, sempre nella citata sentenza, la Corte, come sottolineato nel ricorso del governo, aveva ammesso come unica conseguenza del parere negativo dell’organo di garanzia l’*obbligo di riesame*, escludendo la possibilità di prevedere il raggiungimento di maggioranze qualificate ovvero alcun vincolo circa la necessaria modifica delle disposizioni normative interessate; infine, con la sentenza n. 12/2006, la Corte, nel dichiarare l’infondatezza della questione di costituzionalità relativa all’obbligo di motivazione circa il mancato rispetto del parere negativo del Collegio di garanzia, ha, coerentemente con il proprio precedente, inteso in qualche modo specificare che l’aggravio procedurale, per così dire, “consentito” si risolvesse unicamente nell’obbligo di riesame, costituendo la motiva-

punto di vista, invece, la verifica successiva di conformità a statuto prevista dalla legge impugnata in materia di conflitti di attribuzione tra organi della Regione e tra questi e gli enti locali, non ha superato il vaglio di costituzionalità: essa, infatti, ha sottolineato la Corte, costruita come avente ad oggetto una legge regionale già promulgata od un regolamento regionale già emanato, importa una invasione della “*competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi*”, di modo che affinché non vengano invase le sfere di attribuzione del Giudice delle leggi ovvero degli organi giudiziari, «*le competenze della Consulta statutaria devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti*».

6. *Le Consulte di garanzia statutaria tra realtà e prospettive: considerazioni conclusive*

A conclusione della presente rassegna normativa regionale, con cui si è cercato di dar conto dei tratti caratteristici che vanno assumendo gli organi regionali di garanzia statutaria, si impongono talune considerazioni relative ai singoli aspetti sinora analizzati e soprattutto all'effettivo ruolo che i medesimi sono destinati a ricoprire nel territorio e nella forma di governo regionale nonché nell'ordinamento giuridico statale.

Dal primo punto di vista, invero, si può sottolineare come relativamente alla composizione degli organismi in esame e l'elettorato attivo e quello passivo paiono spesso poco rispondenti alle funzioni ad essi attribuite. Quanto al primo, infatti, si ritiene che la componente di nomina locale dovrebbe essere maggiormente valorizzata nelle diverse normative sulla base degli interessi oggettivi di cui sono titolari gli enti territoriali minori e, ancora, che costantemente tutelate dovrebbero essere le minoranze consiliari attraverso il raggiungimento di *quorum*

zione richiesta affinché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri ed alle valutazioni del Collegio di garanzia semplicemente *un atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa*.

piuttosto elevati nella deliberazione che porta alla nomina dei membri perché le caratteristiche dell'autonomia e dell'indipendenza, ostentate in sede di definizione, non abbiano a subire condizionamenti ulteriori rispetto a quelli che naturalmente derivano loro dal fatto di aver pressoché tutti sede all'interno del Consiglio regionale. Quanto al secondo, sono evidentemente da biasimare espressioni eccessivamente generiche in merito ai requisiti richiesti per essere nominati membri delle Consulte e, ancor più, la compresenza di membri di estrazione politica potenzialmente sprovvisti di ogni competenza nell'ambito del diritto pubblico-amministrativo, la quale finisce per compromettere, come è evidente, l'autonomia e l'indipendenza dell'organo, che, peraltro, si ricorda, è un collegio molto ristretto, e, conseguentemente, la percezione che dall'esterno, dal lato cioè dell'opinione pubblica, si ha degli stessi.

Diversamente da quanto previsto dalla normativa emiliana, con favore pare da accogliere la fissazione della durata in carica dei membri delle Consulte in sei anni: tale scelta, infatti, sembra senz'altro ragionevole, da un lato perché viene così a crearsi, rispetto alla legislatura regionale, una asimmetria temporale tale da svincolare, nel lungo periodo, le nomine consiliari dalle contingenze della competizione elettorale e dall'altro viene assicurata quella continuità necessaria ad un organo che ha l'ambizione di porsi a garanzia di un ordinamento e del suo atto fondamentale, essendo, infatti, la costante presenza nelle varie regioni elemento indispensabile per l'attività che tali organi sono chiamati a svolgere ed, in particolare, per l'affermazione di una coerente evoluzione "giurisprudenziale".

Quanto al trattamento economico, in questa fase iniziale poco opportuna si rivela la previsione di una retribuzione fissa e continuativa, tanto più nei termini fissati dalla normativa calabrese, risultando, invece, condivisibile il ricorso allo strumento del gettone di presenza con annesso rimborso delle spese sostenute per i membri fuori sede, il cui ammontare, tuttavia, per quanto non dequalificante, si ritiene non debba, comunque, risultare sproporzionato rispetto all'attività concretamente svolta e quindi rendere l'incarico per certi versi "appetibile".

Relativamente alle modalità di accesso, come si è visto, i soggetti sempre e comunque legittimati a richiedere i pareri degli organi di garanzia risultano il Presidente della Giunta ed il Presidente del Consiglio regionale: se è certamente possibile che tali figure istituzionali facciano ricorso agli organi in esame per conferire ad un atto approvato dalla maggioranza di cui sono espressione una sorta di “sigillo di statutarità” oppure per attivare la competenza in tema di conflitti interorganici regionali, maggior tutela dovrebbero, senz’altro, ricevere, nuovamente, gli enti locali, le minoranze consiliari e, verosimilmente, anche i privati cittadini, categorie le quali, invece, non paiono essere tenute in debita considerazione.

Ad ogni modo, al di là delle considerazioni appena formulate, incentrate per lo più sulla struttura degli organismi oggetto di approfondimento, è da dire che a destare maggiori perplessità in ordine al peso che essi sono destinati ad avere risultano le disposizioni riguardanti le competenze, l’efficacia dell’attività svolta ed i meccanismi di funzionamento.

Al di là delle più puntuali attribuzioni conferite di volta in volta agli organi in esame, compresa la verifica di ammissibilità dei referendum regionali, infatti, è indubbio che gli organi di garanzia statutaria nascano fondamentalmente come soggetti volti, appunto, a “garantire” la compatibilità statutaria dell’attività normativa e amministrativa regionale, cosicché le funzioni che valgono a qualificare gli organi in questione, sono senz’altro il controllo di statutarità di leggi e regolamenti regionali e la risoluzione dei conflitti di attribuzione tra i poteri regionali.

Ebbene, a quasi un decennio dalla riforma costituzionale dell’art. 123 Cost., pare potersi senz’altro dire che, nonostante gli iniziali entusiasmi della dottrina e dei legislatori regionali statuari, le attuali prospettive, prima ancora del “seguito” delle decisioni delle stesse, circa la loro concreta attuazione ed entrata in vigore sembrano nient’affatto incoraggianti: le sette leggi istitutive che avrebbero dovuto disciplinarne il concreto funzionamento risultano troppo spesso eccessivamente scarse e, ancora, la natura amministrativa dell’organo e delle relative de-

cisioni, unita all'efficacia propriamente consultiva di queste ultime impediscono nei fatti che essi possano acquistare un ruolo determinante nella forma di governo regionale e, ancor più, nell'ordinamento statale.

In definitiva, se è senz'altro vero, come attenta dottrina ha sottolineato, che il vero banco di prova su cui tali organi dovranno confrontarsi è rappresentato dall'*auctoritas* che i membri degli stessi riusciranno a conquistare, e non nella *potestas* ad essi riservata⁽⁹⁰⁾, tuttavia il rapporto tra competenze attribuite ed efficacia dell'attività da svolgere è tale per cui pare assai difficoltoso immaginare che essi riescano a guadagnare un ruolo realmente determinante. E ciò senza considerare che, fatta eccezione per le leggi istitutive emiliana e toscana, le altre (compresa quella calabrese, di fatto da ripensare alla luce della sent. n. 200/2008) oltre a non chiarire le questioni teoriche sottese all'istituzione dei nuovi organi e lasciate aperte dagli statuti, non forniscono elementi sufficienti perché essi possano concretamente iniziare ad operare o più precisamente, rimandano pressoché ogni scelta all'autoregolamentazione, il che, inevitabilmente, non può se non contribuire alla delegittimazione degli stessi.

(90) In questo senso R. ROMBOLI, *Art. 57 (Collegio di garanzia)*, cit., p. 293, dove si sottolinea, in particolare che *“Il futuro dei consigli di garanzia statutaria – con le funzioni attribuite ed i poteri ad essi riconosciuti dagli statuti e nei limiti consentiti dai principi costituzionali – dipenderà infatti non dalla potestas, ma dalla auctoritas che sapranno conquistarsi attraverso l’acquisizione di una posizione di reale indipendenza ed imparzialità, la forza e la persuasività delle motivazioni poste a base dei pronunciamenti ed il dialogo che quindi saranno capaci di instaurare principalmente con i soggetti politici, da un lato e con la Corte costituzionale ed i giudici comuni, dall’altro”*.

**Le “Consulte di garanzia statutaria”
tra dispute dottrinali e concrete possibilità
di azione
(commento a Corte cost. n. 200 del 2008)**

di Davide Baldazzi

Sommario

1. La disciplina della Consulta statutaria della Regione Calabria e l'impugnazione governativa – 2. Le declaratorie di incostituzionalità contenute nella sentenza n. 200 del 2008 – 3. Gli organi di garanzia e la tesi della rigidità statutaria – 4. Spunti di riflessione: il ruolo “possibile” degli organi di garanzia nelle dinamiche istituzionali regionali.

1. *La disciplina della Consulta statutaria della Regione Calabria e l'impugnazione governativa*

Quasi tutti i nuovi Statuti regionali, con l'unica eccezione di quello della Regione Marche, prevedono organi di garanzia statutaria (variamente denominati), ai quali attribuiscono funzioni e compiti simili a quelli della Corte costituzionale. Gli atti statutari fissano però solo le norme fondamentali in merito alle competenze e al funzionamento delle nuove “Consulte”, demandandone la disciplina dettagliata a provvedimenti successivi (talvolta ad una legge, talvolta al regolamento interno del Consiglio regionale).

Al momento in cui si scrive sono state adottate sette leggi di attuazione delle previsioni statutarie in tale ambito: la legge della Regione Abruzzo n. 42 dell'11 dicembre 2007, la legge della Regione Calabria n. 2 del 5 gennaio 2007, la legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 4 dicembre 2007, la legge della Regione Lazio n. 24 del 21 dicembre 2007, la legge della Regione Liguria n. 19 del 24 luglio 2006, la legge della Regio-

ne Piemonte n. 25 del 26 luglio 2006 e la legge della Regione Umbria n. 27 del 31 luglio 2007. I rapporti tra organi di garanzia e Consigli regionali sono stati poi disciplinati in modo sistematico in tre regolamenti consiliari interni, quelli delle Regioni Calabria, Emilia-Romagna e Liguria ⁽¹⁾.

La legge calabrese è stata impugnata innanzi alla Corte costituzionale con il ricorso n. 16 del 2007, ed il relativo giudizio è risolto dall'odierna sentenza n. 200 del 2008, che dichiara l'illegittimità di alcune delle disposizioni contestate.

L'esame della decisione non può che prendere avvio dall'art. 57 dello Statuto della Regione Calabria, che assegna alla Consulta statutaria la competenza ad esprimersi in merito a: *“a) l'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione; b) l'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione e gli enti locali; c) la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo Statuto; d) la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di referendum; e) gli altri casi previsti dallo Statuto”*. Ai pareri il comma 7 dell'art. 57 attribuisce esplicitamente effetti vincolanti, stabilendo che *“gli organi regionali si attengono alle valutazioni della Consulta. Il Consiglio regionale può comunque deliberare in senso contrario a singole valutazioni, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta”*.

La norma è stata puntualmente confermata dalla legge regionale n. 2 del 2007 (Istituzione e disciplina della Consulta

(1) Anche il regolamento interno del Consiglio regionale dell'Abruzzo menziona il “Collegio regionale per le garanzie statutarie”, ma ne disciplina solamente alcune competenze particolari, relative alla materia elettorale e alla valutazione di legittimità dello stesso regolamento.

Soltanto nella Regione Liguria il processo di formazione del nuovo organo è giunto al termine: la “Consulta statutaria” si è insediata il 18 maggio 2007 ed ha come primo Presidente Fernanda Contri, ex giudice della Corte costituzionale; nel settembre del 2007 ha adottato il proprio regolamento interno di organizzazione e funzionamento. Nella Regione Emilia-Romagna, l'Assemblea legislativa ha provveduto recentemente a nominare tre dei cinque membri della “Consulta di garanzia statutaria” (la nomina degli altri due componenti è rimessa alla competenza del Consiglio delle autonomie locali), ma l'organo non si è ancora insediato, nonostante la legge regionale preveda che esso possa funzionare con l'intervento di “almeno tre componenti” (art. 8, comma 2 della l.r. n. 23 del 2007).

statutaria), che ne ha integrato i contenuti con una serie di specificazioni ulteriori, relative all'individuazione del momento in cui il parere deve essere reso e alla disciplina degli effetti che esso produce. Oggetto dell'impugnazione erano in particolare gli artt. 3, 6, 7 e 8 della legge; la prima disposizione reca un contenuto assolutamente sorprendente, riconoscendo ai componenti della Consulta l'insindacabilità per le opinioni espresse e per i voti dati *“nello stretto esercizio delle loro funzioni”*. Curiosamente, la norma limita la prerogativa al solo periodo di durata dell'incarico, e non ne prevede invece un'estensione illimitata, come sarebbe imposto dalla *ratio* di garantire la libera formazione delle determinazioni dell'organo. L'art. 6 introduce invece l'istituto della *dissenting opinion*, stabilendo – con norma di infelice formulazione, ma di indiscutibile interesse – che *“ai componenti della Consulta che lo volessero – in relazione alle sole decisioni, non ai pareri e nei soli casi previsti dal Regolamento – è consentito depositare, in un apposito registro tenuto dal segretario della Consulta, motivazioni aggiuntive firmate, diverse (opinioni concorrenti) o contrarie (opinioni dissenzienti) a quella assunta collegialmente dalla Consulta a sostegno del dispositivo adottato”*. Gli artt. 7 e 8, infine, disciplinano gli effetti degli atti adottati dalla Consulta; l'art. 7, in particolare, distingue fra deliberazioni interne (relative all'organizzazione interna dello stesso Consulta) e deliberazioni esterne, a loro volta articolate in “decisioni” e “pareri”, riconducendo alle “decisioni” sia le deliberazioni relative alla “statutarietà” dei progetti di legge e di regolamento, sia quelle relative ai conflitti fra organi della Regione e fra organi regionali ed enti locali. Il comma 3 stabilisce poi espressamente che i conflitti possono essere originati anche da una legge o da un regolamento, precisando che il giudizio della Consulta assume in tal caso carattere successivo. L'art. 8 – in sintonia con il citato art. 57 dello Statuto – assegna a tutte le decisioni della Consulta una generale efficacia vincolante, imponendo l'obbligo di ri-approvazione a maggioranza assoluta delle leggi e dei regolamenti, nonché delle proposte di legge o di regolamento di competenza assembleare.

2. *Le declaratorie di incostituzionalità contenute nella sentenza n. 200 del 2008*

La sent. n. 200 del 2008 dichiara l'illegittimità dell'art. 3 della l.r. n. 2 del 2007 e l'incostituzionalità parziale degli artt. 7 e 8.

Con riferimento all'art. 3, la Corte può facilmente rilevare che esorbita *“in modo palese dalla sfera di competenze legislative costituzionalmente attribuite alle Regioni la possibilità di introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.”*. L'estensione dell'insindacabilità a soggetti diversi dai consiglieri regionali, inoltre, contrasta in modo stridente con la stessa *ratio* dell'istituto (previsto dall'art. 122, quarto comma, Cost.), che consiste nella *“tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica, in primis la funzione legislativa, volendosi garantire da qualsiasi interferenza di altri poteri il libero processo di formazione della volontà politica”* (punto 3 del Considerato in diritto).

Anche la declaratoria di non fondatezza della questione relativa all'art. 6 è molto sbrigativa; la Consulta infatti rileva senza difficoltà che *“la semplice previsione della possibilità di far risultare in modo ufficiale, da parte dei componenti, i motivi del proprio consenso o dissenso rispetto alla deliberazione assunta, non caratterizza in senso giurisdizionale l'organo in questione”*, come sostenuto dalla difesa erariale. In tutti i collegi amministrativi, infatti, *“tale facoltà è riconosciuta ai relativi membri, con modalità diverse di manifestazione e di registrazione. Nel caso di specie, trattandosi di organo della Regione, la disciplina delle modalità di esercizio di questa facoltà rientra nel potere di autoorganizzazione di cui la stessa Regione dispone ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.”* (punto 4 del Considerato in diritto).

Le pronunce di illegittimità degli artt. 7 e 8 sono invece molto più articolate. Il giudice costituzionale si richiama innanzitut-

to ai precedenti costituiti dalle sentt. n. 378 del 2004 e n. 12 del 2006, in cui aveva affermato che l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione, ma possono risultare illegittime, per i loro contenuti, le norme attributive di determinate competenze. In entrambe le decisioni ⁽²⁾ la Corte aveva respinto il ricorso statale avverso le disposizioni statuarie – rispettivamente delle Regioni Umbria e Abruzzo – sul presupposto che esse facevano riferimento ad un potere consultivo, da esplicitarsi attraverso semplici pareri, che determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate e senza alcun vincolo in ordine ad eventuali modifiche delle disposizioni normative. Nella sent. n. 12 del 2006, in particolare, la Corte era giunta ad una declaratoria di infondatezza rilevando che *“la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerisce agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa. Infine, la norma statutaria impugnata si riferisce esplicitamente alle «deliberazioni legislative» e non alle leggi. Tale constatazione fa venir meno ogni perplessità circa una possibile, illegittima limitazione del potere presidenziale di promulgazione e sulla asserita introduzione di una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi”*.

Alla luce di tali principi, nell'odierna decisione la Corte procede a verificare la legittimità dell'attribuzione alla Consulta calabrese di poteri decisori vincolanti. Respingendo la tesi sostenuta dall'Avvocatura di Stato, la sentenza osserva *“che la competenza ad emanare atti decisori non è riservata in via esclusiva agli organi giurisdizionali, giacché l'ordinamento giuridico italiano conosce da lungo tempo molteplici tipi di atti riconducibili alla categoria delle decisioni amministrative. Que-*

(2) Cfr. rispettivamente il punto 9 e il punto 7 del Considerato in diritto delle sentt. n. 378 del 2004 e n. 12 del 2006.

ste ultime si caratterizzano per essere atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere conflitti, decidendo, in un caso concreto, sull'applicabilità di una norma o sulle modalità di applicazione della stessa" (3). La disamina delle competenze della Consulta calabrese consente alla Corte di concludere che le deliberazioni da essa adottate sono qualificabili come *“decisioni amministrative che tendono ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la Regione e gli altri enti che operano nell'ambito del suo territorio”* (punto 5.1 del Considerato in diritto) (4). Osserva, altresì, la sentenza come l'elencazione delle prerogative della Consulta e l'attribuzione ad essa di poteri decisori risultino conformi a quanto previsto dall'art. 57 dello Statuto regionale, alla luce del quale la Corte provvede ad interpretare le norme oggetto di impugnazione: *“si deve ritenere che il carattere vincolante delle «decisioni» della Consulta statutaria debba mantenersi nell'ambito dell'organizzazione regionale, che comprende «tutti gli enti ed organi della Regione», con la conseguenza che tra gli altri «soggetti interessati», menzionati dal comma 2 dell'art. 8, non possano essere inclusi gli enti locali, la cui autonomia è costituzionalmente garantita dall'art. 114, primo e secondo comma, Cost.”*.

Coerentemente a tale impostazione, il giudice costituzionale dichiara illegittimi l'art. 7, comma 3, nella parte in cui contempla la possibilità di contestare innanzi alla Consulta – in sede di

(3) La sentenza accoglie quindi i rilievi mossi al ricorso governativo da C. MIGNONE, *I Collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in *Quad. reg.*, 2007, p. 307: *“non esiste principio generale alcuno, il quale impedisca al titolare dell'apposito potere normativo di attribuire funzioni amministrative decisive ad un'autorità indipendente o di garanzia, o semplicemente dotarla di compiti di consulenza”*, e ciò vale allo stesso modo per il legislatore statale e per quello regionale.

(4) A titolo di completezza la sentenza precisa *“che tali decisioni non possono né precludere né, in alcun modo, limitare la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o amministrativi, eventualmente richiesti, nei modi rituali, di pronunciarsi sui medesimi atti già oggetto di valutazioni da parte della Consulta statutaria. Le stesse «decisioni» della suddetta Consulta possono ovviamente diventare oggetto di un giudizio di legittimità dei competenti organi giudiziari”*.

conflitto di competenze – la conformità statutaria di leggi e regolamenti “entro 30 giorni dalla promulgazione della legge”, nonché l’art. 8, comma 4, che prevede l’obbligo per il Consiglio regionale di riapprovare a maggioranza assoluta leggi o regolamenti che la Consulta abbia ritenuto lesivi dello Statuto. Entrambe le declaratorie sono motivate dal rilievo che “ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi. Le competenze della Consulta statutaria, per non invadere la sfera di attribuzioni del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti. Ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali” (punto 5.2 del Considerato in diritto).

3. Gli organi di garanzia e la tesi della rigidità statutaria

La sentenza n. 200 del 2008 risulta solo parzialmente condivisibile. In primo luogo, a parere di chi scrive, sarebbe stato più opportuno dichiarare l’illegittimità delle disposizioni impugnate anche nella parte in cui prevedono che le deliberazioni della Consulta producono effetti vincolanti per gli organi regionali e per gli “altri soggetti istituzionali interessati” (art. 8, comma 1 della l.r. n. 2 del 2007). Tale formulazione, infatti, alla luce della competenza in merito ai “conflitti tra gli organi della Regione e gli enti locali” (art. 7, comma 2, lett. b)), produce l’effetto di obbligare anche gli enti locali al rispetto delle “decisioni” e dei “pareri” adottati dalla Consulta, con evidente lesione della sfera di autonomia loro garantita dalla Costituzione. Come si è visto, la Corte ha ritenuto invece che la norma potesse essere oggetto di interpretazione adeguatrice, utilizzando quale criterio ermeneutico l’art. 57 dello Statuto, che impone ai soli organi regionali di attenersi alle decisioni della Consulta statutaria; per

tale via, la sentenza è giunta ad escludere che la locuzione “soggetti interessati” fosse riferibile anche agli enti locali. Ci si può domandare a questo punto quale sia il reale significato dell’art. 8, comma 1; adottando l’opzione interpretativa sposata dalla sentenza n. 200 del 2008, si dovrà concludere che esso si riferisce soltanto a soggetti facenti parte dell’Amministrazione della Regione, ma dotati di un grado di autonomia tale per cui non possano essere qualificati come “organi regionali”. La soluzione interpretativa escogitata dalla Corte appare però in stridente contrasto con la formulazione letterale della norma, che consente all’Organo di garanzia di esprimersi *anche* sui conflitti intersoggettivi.

Ciò che davvero stupisce nella decisione, tuttavia, è l’omessa declaratoria di illegittimità dei commi 2 e 3 dell’art. 8 della legge contestata, che assegnano alle deliberazioni della Consulta un’efficacia vincolante generalizzata, e non limitata soltanto ai pareri resi in sede di conflitto di competenza. Nel sistema delineato dalla l.r. n. 2 del 2007, infatti, tutti gli atti adottati dall’organo producono effetti conformativi sull’attività degli altri organi regionali, con la sola eccezione dei pareri relativi alla conformità statutaria dei progetti di legge e dei progetti di regolamento di competenza consiliare, che possono essere superati con una seconda deliberazione del Consiglio regionale adottata a maggioranza assoluta. La legge risulta per tali aspetti conforme allo Statuto regionale, ma ciò, a parere di chi scrive, non avrebbe dovuto incidere sulla valutazione della sua legittimità; le stesse disposizioni statutarie, infatti, appaiono incostituzionali.

Nella sent. n. 200 del 2008 la Corte ha sicuramente elaborato limiti all’introduzione di organi di garanzia statutaria più “toleranti” rispetto a quelli fissati nelle precedenti decisioni. n. 378 del 2004 e n. 12 del 2006, che avevano avallato le disposizioni degli Statuti allora contestate sul presupposto che esse facevano espresso riferimento ad un mero potere consultivo, superabile con una nuova deliberazione fornita di specifica motivazione. Nell’odierna decisione, invece, il Giudice delle Leggi ritiene compatibile con i principi costituzionali una disposizione che

impone al Consiglio regionale la ri-approvazione del progetto di legge o di regolamento a maggioranza assoluta, ovvero una norma che attribuisce alla Consulta statutaria la concreta possibilità di bloccare *sine die* il procedimento legislativo.

La Corte in tal modo smentisce parzialmente i dubbi sull'effettiva utilità delle Consulte regionali, che si diffusero in dottrina all'indomani dell'approvazione dei nuovi Statuti ⁽⁵⁾, ma questa inedita presa di posizione appare in contrasto con una corretta ricostruzione dei rapporti tra Statuto e legge regionale, nonché con la recente giurisprudenza della stessa Corte sulle c.d. "norme di principio".

A parere di chi scrive, infatti, non esiste alcuna regola costituzionale dalla quale possa desumersi che lo Statuto rappresenta una fonte sovraordinata alla legge regionale e possa quindi condizionarne i contenuti. La diffusa opinione contraria ⁽⁶⁾ si fonda sul dato formale, rappresentato dalla procedura "aggravata" richiesta dall'art. 123 Cost.; una serie di elementi di natura sistematica induce però a ritenere che i rapporti tra Statuto e legge regionale debbano essere regolati dal diverso principio di competenza.

In primo luogo, l'assoluta irrilevanza della procedura "aggravata" per ricostruire in termini di gerarchia i rapporti fra due fonti del diritto è stata già autorevolmente dimostrata con riferimento alla relazione intercorrente fra leggi ordinarie e leggi "rinforzate": "*relativamente alle leggi "rinforzate", sono ben noti i motivi per cui l'aggettivo deve essere virgolettato [...]: non si tratta cioè di leggi gerarchicamente sovraordinate rispetto a quelle ordinarie, bensì di fonti specializzate in ragione della loro particolare competenza*" ⁽⁷⁾. La persuasività di tale

(5) Per un rapido esame dei dubbi formulati dalla dottrina, cfr. se si vuole D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in questa *Rivista*, 2005, p. 855 ss.

(6) Cfr., per tutti, F. CUOCOLO, *Riflessioni sugli statuti regionali*, in *Quad. reg.*, 2002, p. 713.

(7) L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, p. 196; nell'illustrare l'evoluzione delle ricostruzioni dottrinali, formulate all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, relative alla collocazione delle leggi rinforzate nell'ambito delle fonti del diritto italiano, l'Autore chiarisce, in modo ancor più significativo, a

argomentazione e la possibilità di una sua estensione al caso che ci interessa sono talmente evidenti da non richiedere alcun commento.

Passando invece all'esame delle argomentazioni sostanziali che militano contro la tesi della gerarchia, l'obiezione fondamentale che ad essa si può muovere è che il suo accoglimento produrrebbe la conseguenza di mettere in competizione la fonte statutaria con la stessa Costituzione. Il significato più profondo di tale tesi è infatti quello di affermare che esiste un atto normativo, lo Statuto, in grado di porsi come limite generale all'esercizio della potestà legislativa regionale, allo stesso modo in cui la Costituzione rappresenta un limite alla discrezionalità del legislatore (statale e regionale). Ciò appare in palese contrasto con lo spirito della riforma del Titolo V della Costituzione: sia lo Stato sia le Regioni sono dotate di potestà legislativa primaria "*nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*" (art. 117, primo comma, Cost.). La tesi che ricostruisce i rapporti tra legge e Statuto in termini di gerarchia si basa sull'automatica equivalenza formulata dalla dottrina, secondo cui alla configurazione dello Statuto come vertice gerarchico dell'ordinamento regionale dovrebbe corrispondere un ruolo più significativo delle Regioni all'interno delle dinamiche istituzionali italiane. Un simile fraintendimento sembra dimenticare che alla legge regionale non può essere imposto alcun vincolo specifico – non valevole per la legge statale – privo di un'esplicita menzione nella Carta costituzionale; sia la legge statale, sia quella regionale sono sottordinate alla Costituzione e ad essa – solo ad essa – devono conformarsi. Ciò vale sia per gli ambiti di competenza legislativa concorrente, sia per quelli di competenza residuale regionale ⁽⁸⁾; anche per questi ultimi,

quale conclusione era giunta la dottrina maggioritaria: tali atti "*non dispongono di una maggiore efficacia, bensì di una distinta e specializzata funzione normativa, direttamente assegnata dalla Costituzione*" (op. cit., p. 84).

(8) Cfr. contra A. SPADARO, *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli Statuti"*. *Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni 2006*, p. 1072.

infatti, il compito di fissare i principi fondamentali che vincolano il contenuto delle leggi spetta soltanto alla Costituzione, non essendo ammissibile la possibilità che gli Statuti rechino una declinazione dei principi costituzionali diversa per ciascuna Regione. Opinare diversamente significherebbe gettare le basi per la nascita di tanti ordinamenti costituzionali distinti quante sono le Regioni.

La configurazione dello Statuto come fonte sovraordinata alla legge sembrava inoltre (prima della sent. n. 200 del 2008) contraddire palesemente la posizione espressa dalla Corte costituzionale in ordine alle cd. “norme di principio”. Com’è noto, la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di svariate disposizioni statutarie che recavano i “Principi generali” o le “Finalità principali”⁽⁹⁾ dell’azione politica regionale, senza incertezze ha affermato: “*Qui non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali «a competenza riservata e specializzata»*”⁽¹⁰⁾. La Consulta ha distinto quindi tra contenuti “eventuali” e contenuti “necessari” degli Statuti, ritenendo che alle enunciazioni di principio, quantunque materialmente inserite in un atto-fonte, non possa “*essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello Statuto*”. In un crescendo continuo, ha precisato altresì che “*tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle cd. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti*

(9) A titolo esemplificativo, può ricordarsi che erano state impugnate dal Governo disposizioni in tema di: riconoscimento giuridico delle forme di convivenza diverse dalla famiglia basata sul matrimonio; promozione dell’estensione del diritto di voto ai residenti non cittadini; promozione della libertà di iniziativa economica.

(10) La citazione riportata nel testo, così come quelle che seguono, è tratta dalla sent. n. 378 del 2004, punto 5 del Considerato in diritto, relativa allo Statuto della Regione Umbria; affermazioni del tutto analoghe possono leggersi anche nelle coeve sentt. n. 372 (punto 2 del Considerato in diritto), relativa allo Statuto della Regione Toscana e n. 379 (punto 2 del Considerato in diritto), relativa allo Statuto della Regione Emilia-Romagna.

delle futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti”.

Affermazioni così nette hanno suscitato forti critiche; da più parti si è osservato come una simile giurisprudenza si ponesse in contraddizione con un principio generale dell’ordinamento giuridico universalmente condiviso: tutte le enunciazioni contenute in un atto-fonte debbono considerarsi norme giuridiche⁽¹¹⁾.

A parere di chi scrive esse semplicemente confermavano che le norme di principio non possono costituire un limite per il legislatore regionale, perché, in caso contrario, entrerebbero in competizione con i vincoli che derivano, a vario titolo, dalla legge ordinaria e dalla normativa comunitaria. Alle enunciazioni programmatiche, poi, non dovrebbe riconoscersi nemmeno la mera efficacia di “canoni ermeneutici”: le leggi regionali infatti debbono essere interpretate esclusivamente in senso conforme alle leggi statali di principio (e alle altre norme che ne vincolano i contenuti)⁽¹²⁾. A tale conclusione conduceva anche una sommaria ricognizione delle declaratorie di incostituzionalità contenute nelle sentt. n. 378 e n. 379 del 2004. Gli Statuti delle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, infatti, sono stati dichiarati illegittimi nella parte in cui pretendevano di disciplinare un principio riservato alla legge elettorale (regionale): se il rapporto tra legge regionale e Statuto fosse stato di tipo schiettamente gerarchico, allo Statuto avrebbe dovuto essere riconosciuto il potere di intervenire in qualunque settore, allo stesso modo delle leggi costituzionali, che non conoscono un ambito di competenza limitato per materia.

A parere di chi scrive non vi è alcuno spazio tra Costituzione e leggi regionali che gli Statuti possano colmare. La configurazione dello Statuto come atto sovraordinato alla legge è ammissibile solo all’interno del ristretto perimetro materiale dal quale la stessa Costituzione si è ritratta, rinviandone la disciplina alla

(11) Cfr., per tutti, S. BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it.

(12) Cfr. R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione* (commento a Corte cost. n. 379 del 2004), in www.forumcostituzionale.it.

competenza esclusiva statutaria: “*forma di governo, principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*”, “*esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione*” e “*pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali*”. Soltanto per tali ambiti materiali lo Statuto può essere utilizzato dalla Corte costituzionale – e solo dalla Corte costituzionale – come “norma interposta” per la valutazione della legittimità delle leggi regionali, perché soltanto laddove vi è un “arretramento” della Costituzione lo spazio lasciato vuoto può essere colmato dagli Statuti. Una conferma di ciò si ritrova proprio nella sent. n. 200 del 2008, in cui il giudice costituzionale ha utilizzato una disposizione statutaria (sicuramente riconducibile all’ambito dei “principi fondamentali di organizzazione”) come criterio ermeneutico per attribuire ad una delle norme impugnate un significato conforme alla Costituzione.

4. *Spunti di riflessione: il ruolo “possibile” degli organi di garanzia nelle dinamiche istituzionali regionali*

Se gli atti statutari non rappresentano il vertice gerarchico dell’ordinamento regionale e sono semplicemente leggi “a competenza riservata”, viene meno la ragion d’essere delle Consulte: gli organi di garanzia non trovano alcuna fonte di legittimazione. La mancanza di “presidi esterni” alla rigidità statutaria, che dovrebbe giustificare l’istituzione⁽¹³⁾, in realtà è dovuta al fatto che non esiste alcuna rigidità da salvaguardare.

Questa conclusione, che appariva lineare e pienamente conforme agli orientamenti espressi dalla giurisprudenza costituzionale, è oggi in parte smentita dalla nuova presa di posizione della Corte. Essa infatti ha ritenuto legittima una disposizione che assegna alla Consulta un effettivo potere di veto sui contenuti delle leggi, superabile soltanto con il consenso della mag-

(13) Cfr. A. GARDINO CARLI, *La “rigidità” dello Statuto e la Consulta statutaria: dagli intenti iniziali all’attuazione concreta*, in *Quad. reg.*, 2005, p. 841.

gioranza assoluta del Consiglio. Poiché non ha formulato alcuna precisazione in ordine alle modalità di esercizio di tale prerogativa, la sentenza riconosce tacitamente che l'intervento del nuovo Organo può essere motivato anche dal mancato rispetto di norme statutarie "di principio"; ciò equivale ad ammettere che una deroga ai principi fissati dallo Statuto è possibile soltanto con il consenso di una maggioranza politica qualificata. Per questa via si giunge però, in contraddizione con la precedente giurisprudenza, a restituire alle norme programmatiche una (parziale) natura prescrittiva, riconoscendone una (limitata) capacità di conformare il contenuto delle leggi regionali. La rigidità statutaria, uscita dalla porta del giudizio di legittimità costituzionale, rientra dallo stretto pertugio del parere preventivo della nuova Consulta.

A parere di chi scrive, invece, il grado di incisività d'azione degli organi di garanzia statutaria dovrebbe essere legato all'effettiva necessità giuridica del loro intervento; esse dovrebbero, pertanto, ritagliarsi un ruolo significativo all'interno delle dinamiche istituzionali con riferimento a quelle funzioni che sono attualmente prive di un titolare: la risoluzione dei conflitti tra gli organi regionali e la valutazione della legittimità dei regolamenti dell'Esecutivo. *Per tali attività sussiste oggi una reale lacuna normativa e quindi l'intervento delle Consulte corrisponde ad un effettivo bisogno di tutela.*

L'assetto ideale delle competenze da assegnare agli organi di garanzia dovrebbe essere il seguente: *a)* nessuna attribuzione in merito a leggi, progetti di legge, regolamenti o progetti di regolamento di competenza consiliare; *b)* potere di esprimere pareri preventivi obbligatori e vincolanti sulla conformità allo statuto e alla legislazione regionale dei progetti di regolamento di competenza della Giunta; *c)* espressione di pareri in via successiva in merito ai conflitti interorganici su atti amministrativi, dotati di effetti parzialmente vincolanti.

In questa sede si svolgeranno alcune brevi considerazioni soltanto in merito all'ultima delle tre competenze enunciate, sulla quale la sent. n. 200 del 2008 ha fornito interessanti spunti

di riflessione⁽¹⁴⁾.

I conflitti interorganici non ineriscono all'estensione delle competenze della Regione nei confronti di altri soggetti istituzionali, che è variamente disciplinata da leggi statali e regionali e che può eventualmente costituire oggetto di controversie innanzi ai giudici; ineriscono invece alla corretta definizione del riparto di competenze fra gli organi regionali, che costituisce materia di esclusiva spettanza regionale. Gli Statuti hanno effettivamente svolto un ruolo integrativo del testo costituzionale, rendendo "giustiziabili" per la prima volta conflitti che oggi rivestono un carattere esclusivamente politico, e riempiendo di contenuti innovativi l'ambito materiale dei "principi fondamentali di organizzazione della Regione"⁽¹⁵⁾. Non è ipotizzabile in-

(14) Resta impregiudicata, altresì, qualunque valutazione sulle prerogative delle Consulte in merito alle iniziative legislative popolari, per le quali la giurisprudenza costituzionale non ha ancora formulato alcuna precisazione.

(15) Una conferma dell'impossibilità di incardinare conflitti fra organi regionali innanzi al giudice, si può rinvenire nella giurisprudenza amministrativa relativa all'impugnazione di atti adottati dai Consigli degli enti locali da parte di un membro dello stesso organo deliberante, i cui principi possono essere estesi anche alle impugnazioni eventualmente proposte dai Consiglieri regionali. Secondo costante orientamento, i conflitti interorganici all'interno di uno stesso ente non debbono trovare composizione con rimedi aventi natura giurisdizionale, non essendo di regola il sindacato del giudice amministrativo aperto alle controversie tra organi o componenti di organi di uno stesso ente, quanto piuttosto diretto a risolvere controversie intersoggettive; *"il ricorso di singoli consiglieri contro l'amministrazione di appartenenza [pertanto] può ammettersi solo nel caso in cui vengono impugnati atti incidenti in via diretta sul diritto all'ufficio dei medesimi e, quindi, su un diritto spettante alla persona investita della carica di consigliere"* (cfr. Cons. Stato, sez. V, 31 gennaio 2001, n. 358, nonché T.A.R. Pescara, 4 novembre 2004, n. 877).

I consiglieri comunali dissenzienti sono legittimati ad impugnare le delibere consiliari *"solo se l'interesse azionato è diretto alla tutela del munus pubblico connesso alle prerogative ad essi spettanti, in ipotesi pregiudicate da provvedimenti comportanti alterazione della composizione e del funzionamento dell'organo di cui fanno parte. Infatti in questo caso l'interesse alla regolare e leale dialettica assembleare coincide con il personale interesse dei consiglieri al pieno e libero esercizio delle suddette prerogative"* (T.A.R. Bari, sez. III, 23 giugno 2004, n. 2679). Da tutto ciò consegue che *"l'impugnabilità delle deliberazioni collegiali da parte del componente dell'organo non è mai ammessa per motivi attinenti in via esclusiva al contenuto intrinseco della deliberazione, mentre è ammessa per i vizi del procedimento solo allorché incidano sulla posizione giuridica"* dello stesso soggetto che propone l'impugnazione (T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 7 dicembre 2001, n. 5301).

Tale orientamento è confermato da Cons. St., sez. V, 22 aprile 2004, n. 2315, che ha dichiarato la fondatezza del ricorso presentato da un membro di una Comunità Mon-

fatti alcuna controversia fra organi regionali innanzi ai giudici ordinari o amministrativi, poiché la Regione si configura come apparato amministrativo compatto, nel quale le singole strutture sono prive di soggettività, al contrario di quanto accade nelle amministrazioni disaggregate, costituite da un complesso di figure soggettive caratterizzate come centri di imputazione di atti⁽¹⁶⁾.

A parere di chi scrive non esiste pertanto alcun ostacolo all'attribuzione con legge regionale di efficacia vincolante ai pareri resi dalle Consulte nell'ambito della competenza in parola, purché siano rispettati i seguenti limiti: *a)* la "controversia" non coinvolga soggetti esterni all'amministrazione regionale; *b)* il parere verta su atti di natura non normativa.

Diversamente da quanto affermato nella sent. n. 200 del 2008, quindi, il "giudizio" della Consulta può avere *anche* carattere successivo, purché ne costituiscano oggetto esclusivamente atti di natura amministrativa. Sembra infatti molto difficile configurare una controversia interorganica su una semplice bozza di provvedimento, considerato che raramente il contenuto degli atti amministrativi è divulgato durante il loro *iter* di formazione; risulta altrettanto difficile, poi, ipotizzare che su una semplice bozza possa svolgersi quel giudizio di bilanciamento *in concreto* delle varie istanze decisionali, che dovrebbe rappresentare il contenuto caratteristico delle controversie interorganiche⁽¹⁷⁾.

tana avverso la delibera di nomina di Presidente della stessa Comunità. Il Supremo organo di giustizia amministrativa ha infatti ritenuto che l'appellato "*in quanto candidato non eletto alla carica di Presidente poteva vantare una specifica posizione legittimante, nonché un evidente interesse a svolgere l'impugnativa avverso la delibera consiliare (...), non potendo escludersi che la rinnovazione della competizione elettorale conseguente all'accoglimento del ricorso introduttivo potesse sortire un risultato in concreto favorevole*". A fondamento dell'azione proposta dal consigliere candidato al vertice dell'organo, ma non eletto presidente, non vi era cioè "*un mero interesse obiettivo alla legittimità dell'azione amministrativa*", ma una posizione "*evidentemente differenziata*" che si traduceva "*nell'interesse ad agire tutelabile ai sensi di legge in sede giurisdizionale, in quanto indirizzato ad ottenere un vantaggio concreto (elezione) teoricamente perseguibile (mediante il rifacimento della procedura elettorale)*".

(16) Cfr. sul punto, C. MIGNONE, *op. cit.*, pp. 294 e 318.

(17) Cfr. sul punto R. BIN, *L'ultima fortezza – Teoria della Costituzione e conflitti di*

Per quanto concerne gli eventuali effetti vincolanti dei pareri resi dagli organi di garanzia statutaria, non sembra ammissibile alcun annullamento dell'atto oggetto di valutazione, né alcun obbligo di ritiro o riforma dell'atto stesso ⁽¹⁸⁾, poiché in entrambi i casi si attribuirebbe al parere della Consulta un'indiretta efficacia vincolante nei confronti di soggetti estranei all'amministrazione regionale. Le deliberazioni della Consulta dovrebbero quindi produrre effetti conformativi soltanto sui provvedimenti successivi, con cui gli organi regionali esercitano la medesima competenza; le concrete modalità con cui si dispiegano tali effetti dovrebbero trovare disciplina nelle leggi regionali di attuazione degli Statuti.

attribuzione, Milano 1996, p. 118.

(18) Alla luce di tale principio potrebbero essere considerate illegittime le leggi regionali, come quelle laziale e ligure, che contemplano un esplicito obbligo di ritiro dell'atto ritenuto non conforme allo Statuto.

Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali

di Giovanni Di Cosimo

Sommario

1. Gli statuti. – 2. I regolamenti consiliari. – 3. Linea distintiva. – 4. Gli attori. – 5. La prova della prassi. – 6. Meccanismi di reazione.

1. Gli statuti

Gli statuti delle Regioni ordinarie approvati dopo la riforma del 1999 incorporano regole (più o meno specifiche) dedicate alla qualità della legislazione o, più ampiamente, della normazione⁽¹⁾. Anche l'ultimo arrivato, lo statuto della Lombardia

(1) Cfr. C. IUVONE, *Le esperienze regolative e di Air in alcune Regioni*, in *Stud. parl. e di pol. cost.*, 2004, p. 138 ss.; G. PAVANI, *Statuti regionali e regole di drafting*, in *Rass. parl.*, 2005, p. 529 ss.; E. VIVALDI, *La clausola di sola abrogazione espressa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, in *Osservatorio sulle fonti 2005*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 193 ss.; G. MARTINICO, *La razionalizzazione normativa e i testi unici regionali: un modello in circolo?*, *ivi*, p. 236 ss.; ID., *Gli strumenti previsti per una migliore qualità della normazione*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Mulino, Bologna, 2006, p. 460 ss.; B. MALAISI, *Qualità della normazione e divulgazione delle leggi: profili generali e loro disciplina nei nuovi statuti regionali*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, UEM, Macerata, 2007, p. 153 ss.; M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVE-RAIRA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 186 ss.; R. GRAZZI, E. MOSTACCI, I. SALZA, E. VIVALDI, in P. COSTANZO (a cura di), *Codice di drafting*, libro terzo, in www.tecnichelegislative.it. Con riferimento alla fase di elaborazione degli statuti v. M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee legislative*, vol. II, *La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2001; I. SALZA, *Principi sulla qualità normativa e regole di drafting nelle "bozze" dei nuovi Statuti regionali*, in www.astrid-online.it. Sono state avanzate anche proposte di articolato: *Proposizioni normative sulla qualità della normazione negli Statuti regionali*, in V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo*, Mulino, Bologna, 2004, p. 126 ss.; AA.VV., *Disposizioni statutarie*

approvato in seconda lettura il 14 maggio 2008, si iscrive in questa linea di tendenza ⁽²⁾. Proprio le previsioni di livello statutario rappresentano il risultato più significativo della crescente cura che le Regioni mostrano verso il tema della qualità delle norme ⁽³⁾.

Nei testi troviamo vari approcci al tema: provo a ordinarli secondo una scala che tiene conto della capacità di condizionare l'attività dei legislatori regionali ⁽⁴⁾. Al gradino più basso della scala stanno le norme che indicano un generico impegno. Come esempio possiamo prendere l'art. 48 st. Piemonte secondo cui i testi "sono improntati ai principi di chiarezza, semplicità e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della formazione". L'efficacia di simili disposizioni è tutta da verificare, suonano più come esortazione e auspicio che come vincolo effettivo ⁽⁵⁾. Ciò è vero soprattutto se – come nel caso dell'art. 48 st. Piemonte – la previsione statutaria non rinvia per

in materia di qualità della normazione, in *Rass. parl.*, 2007, p. 153 ss.

(2) M. CARLI, *Il nuovo statuto della regione Lombardia: valutazioni a prima lettura*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2008; M. MALO (a cura di), *Lo Statuto della Regione Lombardia: prime note*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2008 (specificamente sulla qualità delle norme v. il contributo di F. CORVAJA, *Appunti sulla potestà normativa nel nuovo Statuto della Lombardia*). Altre novità dell'ultimo periodo sono l'accordo in Conferenza unificata del 29 marzo 2007 (v. M. CARLI, *Le buone regole: il consenso c'è, ma i fatti seguiranno?*, in *www.federalismi.it*, n. 15/2007, che ricorda anche il Protocollo di intesa fra Camera, Senato e Conferenza dei presidenti dei consigli regionali del 29 giugno 2007; G. CARPANI, *Qualità della normazione dopo la riforma del titolo V Cost.: un obiettivo condiviso fra livelli di governo*, in *Quad. reg.*, 2007, p. 765 ss.; ID., *L'impegno di Stato e Regioni per la qualità della normazione: l'accordo in Conferenza unificata del 29 marzo 2007*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, p. 1014 ss.) e la terza edizione del Manuale con le regole e i suggerimenti per la redazione dei testi normativi promosso dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee regionali (dicembre 2007). Vanno inoltre segnalati il Rapporto Ocse sulla riforma della regolazione (*Italia. Assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo*, 2007) e la carta di Matera approvata il 25 giugno 2007 in occasione del primo convegno nazionale di CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali).

(3) Le iniziative che hanno imposto il tema all'attenzione dei legislatori regionali sono ricordate da R. LIBERTINI, *Le Regioni e le tecniche legislative*, in questa *Rivista*, 2002, p. 323 ss.

(4) La scala è il risultato delle diverse caratteristiche delle misure così come sono previste sulla carta, fermo restando che l'effettivo potere di condizionamento va verificato nella prassi, come dirò meglio in conclusione.

(5) G. PAVANI, *Statuti regionali e regole di drafting* cit., p. 532.

una più puntuale disciplina al regolamento consiliare.

Collocherei perciò al gradino superiore quelle previsioni che rimandano al regolamento interno per “la verifica della redazione dei testi normativi, ai fini della chiara formulazione e agevole interpretazione delle disposizioni ivi contenute”: così l’art. 36 st. Lazio, ma ad oggi (giugno 2008) non risulta che la regione abbia modificato su questo punto il regolamento consiliare.

Salendo lungo la scala troviamo le disposizioni secondo cui le proposte di legge devono essere accompagnate da un’analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione ⁽⁶⁾.

Oltre il mero auspicio si colloca pure l’attribuzione di compiti di controllo delle commissioni consiliari sia *ex ante* relativamente alla fattibilità delle proposte di legge, sia *ex post* relativamente alla “valutazione degli effetti delle leggi su coloro che ne sono destinatari” ⁽⁷⁾. Lo strumento per valutare gli effetti prodotti dalle leggi è l’inserimento di “clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie” ⁽⁸⁾. Sulla carta, misure di questo tipo sembrano in grado di condizionare il legislatore regionale perché affidano funzioni relative alla qualità delle norme a un organo, nel caso di specie le commissioni consiliari, che sarà tenuto ad esercitarle; ovviamente, che ciò accada davvero, dovrà essere verificato alla luce della prassi (sul punto torno più avanti).

(6) St. Marche, art. 34, c. 2, st. Lombardia, art. 44, c. 2. V. anche art. 35, c. 2, st. Umbria che prevede “una relazione contenente le indicazioni necessarie a valutare la fattibilità del progetto”.

(7) Così l’art. 45 c. 1, st. Toscana; previsione analoga nell’art. 53, st. Emilia-Romagna cui fa riscontro l’art. 49 reg. consiliare che chiarisce il ruolo delle commissioni consiliari permanenti e, nell’ambito di queste, dei presidenti, dei vicepresidenti e dei relatori. Alcune Regioni hanno disciplinato l’analisi di impatto della regolamentazione con legge: v. la l.r. Piemonte n. 13/2005 e la l.r. Lombardia n. 1/2005.

(8) St. Toscana, art. 45, c. 2. L’inserimento di “clausole valutative” nei testi legislativi è prevista pure da altre carte statutarie (art. 61, c. 1, st. Umbria, art. 25, c. 2, st. Abruzzo, art. 53, c. 2, st. Emilia-Romagna, art. 45, c. 2, st. Lombardia). Puntuali indicazioni sulle clausole valutative introdotte nella legislazione regionale si trovano nel sito di CAPIRE (www.capire.org). Restano più nel vago previsioni del tipo di quella prevista dall’art. 71, c. 1, st. Piemonte (“Il consiglio regionale esercita il controllo sull’attuazione delle leggi e predispone gli strumenti per valutare gli effetti delle politiche regionali al fine di verificare il raggiungimento dei risultati previsti”).

In alternativa alle commissioni consiliari, la valutazione della qualità dei testi può essere affidata alle strutture amministrative del consiglio. Sceglie questa strada lo st. Marche secondo il quale “nell’ambito dell’organizzazione amministrativa del Consiglio sono individuate le strutture finalizzate alla verifica della qualità della formazione”⁽⁹⁾.

Allo stesso livello metterei gli organi politici per la cura della qualità della legislazione. Sulla scia del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, alcuni statuti prevedono comitati operanti nell’ambito del consiglio regionale⁽¹⁰⁾. Mentre gli statuti dell’Abruzzo e della Calabria si limitano a prevedere l’istituzione dell’organo rinviando al regolamento consiliare per la sua disciplina⁽¹¹⁾, gli statuti dell’Umbria e della Lombardia precisano che il comitato svolge funzioni propositive⁽¹²⁾ e, solo lo statuto umbro, consultive⁽¹³⁾. Sempre gli statuti dell’Umbria e della Lombardia stabiliscono che nel comitato i gruppi consiliari di maggioranza e opposizione sono rappresentati paritariamente⁽¹⁴⁾. In linea astratta, un punto a favore degli

(9) Art. 34, c. 3. Il Consiglio regionale delle Marche si è dotato anche di un organo tecnico composto da esperti esterni, il “Comitato consiliare per la legislazione ed il controllo” presso l’ufficio di presidenza (art. 15, l.r. n. 14/2003), ma risulta che l’organo non sia attualmente funzionante.

(10) Variano i nomi: “Comitato per la legislazione” (Abruzzo e Umbria), “Comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi” (Calabria), “Comitato paritetico di controllo e valutazione” (Lombardia). In realtà, come dirò di passaggio nel proseguo, questi organi presentano caratteristiche piuttosto diverse, sia fra di loro, sia rispetto al modello del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati.

(11) St. Abruzzo, art. 27; st. Calabria, art. 26, c. 2.

(12) Art. 61, c. 5, st. Umbria: il comitato «formula proposte per la previsione e l’inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative ai fini del controllo sull’attuazione delle leggi regionali». Art. 45, c. 2, st. Lombardia secondo cui il comitato propone, d’intesa con le commissioni consiliari, clausole valutative e missioni valutative. È interessante notare che al comitato lombardo vanno trasmesse la relazione sull’analisi tecnico normativa del testo e sull’impatto della regolazione (art. 44, c. 2).

(13) Art. 61, c. 4: il comitato «esprime pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all’efficacia di essi per la semplificazione e il coordinamento con la legislazione vigente» (la disposizione riprende alla lettera la formula dell’art. 16-bis del regolamento della Camera).

(14) Lombardia art. 45, c. 2 (che sottolinea questo aspetto anche nel nome dato all’organo: “Comitato paritetico di controllo e valutazione”), Umbria, art. 61, c. 3.

organi politici a composizione paritaria rispetto agli apparati amministrativi potrebbe essere la maggiore capacità di ottenere modifiche ai contenuti delle proposte di legge che, come accade non di rado, siano il risultato dell'azione di gruppi di pressione, categorie economiche ecc. (ossia, il comitato dovrebbe essere in grado di fronteggiare più efficacemente la volontà, per esempio, dell'assessore proponente di inserire disposizioni, concordate con tali soggetti, che compromettano la qualità del testo).

Un'altra misura potenzialmente in grado di influire sulla qualità della norme consiste nella previsione di effetti di ordine procedurale in caso di mancato rispetto dei parametri di qualità. In particolare, lo statuto della Toscana stabilisce che "le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità delle fonti normative [...] sono dichiarate improcedibili dal presidente del consiglio, d'intesa con l'ufficio di presidenza" (art. 44, c. 7, che non rinvia ad altra fonte e dunque parrebbe una disposizione immediatamente operativa). Più circoscritta la previsione dello statuto pugliese che affida al regolamento consiliare il compito di disciplinare "l'improcedibilità dei disegni di legge e delle proposte normative che intervengono nelle materie già codificate senza provvedere, in modo espresso, alla modifica o integrazione dei relativi testi" (art. 37, c. 2).

Il riferimento della disposizione pugliese alla materie codificate consente di ricordare come la maggior parte degli statuti disciplini i testi unici che, secondo l'opinione corrente, possono essere (anche) uno strumento per elevare la qualità della legislazione ⁽¹⁵⁾, come stabilisce espressamente lo st. Toscana il quale prevede l'onere di abrogazione espressa dei testi unici (art. 44, c. 2).

(15) M. MALO, *I testi unici nel quadro delle iniziative per la semplificazione e la qualità della normazione*, in P. CARETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 163 ss.; per una motivata critica all'inserimento di simili strumenti negli statuti v. invece R. BIN, *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili*, in www.forumcostituzionale.it, 21 aprile 2003.

2. I regolamenti consiliari

Come accennato, finora è rimasto lettera morta il rinvio dello statuto del Lazio al regolamento consiliare. Non ha trovato seguito neanche lo statuto della Puglia nel punto in cui rimanda al regolamento consiliare in merito all'improcedibilità delle proposte di legge che modificano implicitamente le materie codificate; stessa cosa per lo statuto abruzzese che rinvia al regolamento per la disciplina del comitato per la legislazione⁽¹⁶⁾.

Passando alle Regioni che dopo lo statuto hanno approvato anche il nuovo regolamento consiliare, mi pare che il capitolo più significativo riguardi la disciplina dell'organo politico dedicato alla cura della qualità legislativa. In merito alla composizione, il regolamento del Consiglio regionale dell'Umbria ripete la norma dello statuto secondo cui il comitato è composto paritariamente da maggioranza e opposizione, e aggiunge che la presidenza spetta a uno dei componenti espressi dalla maggioranza⁽¹⁷⁾. Invece, nel silenzio dello statuto, il regolamento del Consiglio regionale della Calabria abbandona il consolidato modello della composizione paritaria, assegnando tre componenti alla maggioranza, fra cui il presidente, e due alla minoranza⁽¹⁸⁾. Si delinea così un organo a caratura pienamente politica, che ben difficilmente potrà assolvere a quella funzione tecnico-legislativa per la quale alla Camera dei deputati è stata escogitata la soluzione della composizione paritaria del Comitato per la legislazione.

Per quanto riguarda le funzioni, il regolamento della Calabria integra la lacunosa previsione dello statuto precisando che

(16) Per una rassegna dei regolamenti consiliari approvati al marzo 2008 v. la scheda a cura di MORETTI e TARTARI pubblicata nel sito dell'Osservatorio legislativo interregionale (www.olir.it, relazioni monografiche 2008).

(17) Art. 39, c. 3.

(18) Art. 36, c. 1, secondo cui il consiglio regionale in una prima votazione elegge il presidente (che dunque, si deve desumere, sarà espresso dalla maggioranza) e poi, in una seconda votazione, con voto limitato a due, i quattro componenti dell'organo. Degno di nota è che il recente regolamento interno del consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia affida la presidenza del Comitato per la legislazione all'opposizione (art. 42 c. 3).

l'organo esprime pareri alle commissioni consiliari ⁽¹⁹⁾. A sua volta, il regolamento umbro amplia la portata della funzione consultiva del comitato interpretando il riferimento dello statuto ai "testi" nel senso di comprendervi tanto i progetti di legge quanto le proposte di regolamento ⁽²⁰⁾. Soprattutto, il regolamento attribuisce al comitato una funzione non prevista dallo statuto consistente nello svolgere l'analisi degli effetti prodotti dalle leggi assieme alle commissioni consiliari ⁽²¹⁾. Entrambi i regolamenti prevedono che la commissione consiliare debba motivare il mancato accoglimento del parere del comitato (nel caso dell'Umbria, anche il mancato accoglimento della proposta) ⁽²²⁾.

A ben vedere, regole funzionali alla qualità delle norme contenute nei regolamenti consiliari sono pure quelle che prevedono il coordinamento formale del testo dopo l'approvazione finale in consiglio ⁽²³⁾. La più originale fra queste prevede un parere del comitato per la legislazione in merito al coordinamento del testo ⁽²⁴⁾.

(19) Art. 36, c. 3.

(20) Art. 18, c. 3, reg. interno. Il comitato rende pareri anche in merito al programma di delegificazione, riordino e semplificazione, ai progetti di legge di delegificazione, ai progetti di testi unici (art. 39, c. 5).

(21) Art. 34, c. 3, secondo cui le commissioni svolgono la "valutazione delle politiche pubbliche in termini di analisi degli effetti prodotti dalle leggi" d'intesa con il comitato.

(22) Umbria, art. 38, c. 8; Calabria, artt. 36, c. 5, e 77 il quale stabilisce che la commissione "procede alla modifica degli articoli eventualmente censurati".

(23) Es. art. 97, c. 2, reg. interno Emilia-Romagna e art. 104, c. 2, reg. interno Liguria.

(24) "Nei casi in cui siano stati introdotti molteplici emendamenti il Presidente, valutata la complessità del testo, può proporre all'Assemblea di rinviare la votazione finale alla seduta successiva demandando alla Commissione competente di procedere al coordinamento del testo, sentito il Comitato per la legislazione" (art. 73, c. 3, reg. interno Umbria). Una proposta che si spinge più in là nella stessa direzione, ossia che gli statuti prevedano l'intervento obbligatorio di un organismo tecnico per la revisione del testo dopo la sua approvazione finale, si deve a R. BIN, *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione* cit.

3. Linea distintiva

L'approvazione del nuovo regolamento consiliare completa il quadro delle regole per la qualità della normazione tracciato dallo statuto. Come è ovvio, ciò non impedisce che le leggi regionali dettino ulteriori regole. Resta il fatto però che: *a)* il raccordo fra statuto e regolamento consiliare costituisce la *sedes materiae* più appropriata per la disciplina del procedimento legislativo (e regolamentare), e dunque delle regole che mirano a garantire la qualità della normazione; *b)* le leggi non costituiscono un parametro per sindacare successive norme legislative.

Nelle ipotesi in cui, come in Toscana, sia lo stesso statuto a fare espresso rinvio alla legge sulla formazione⁽²⁵⁾, si propone che quest'ultima sia qualificata come parametro interposto, con la conseguenza che la legge successiva che non ne rispetti i contenuti sarebbe costituzionalmente illegittima⁽²⁶⁾. Questa opinione, tuttavia, estende oltremisura la portata della teoria delle norme interposte, che a partire da Lavagna è stata elaborata in riferimento al testo costituzionale, nel senso che la norma interposta deve essere richiamata da "disposizioni formalmente costituzionali quali specifiche condizioni di validità di determinate leggi"⁽²⁷⁾ (senza dire che esiste un problema logicamente precedente relativo all'effettiva azionabilità del giudizio costi-

(25) Art. 45, c. 2, st. Toscana che opera un rinvio espresso alla "legge regionale sulla normazione". Un rinvio alle leggi si trova anche nello st. dell'Emilia-Romagna (art. 53, c. 1). Allo scopo di prevedere obblighi per la qualità delle fonti normative, lo st. toscano fa rinvio anche al regolamento interno della giunta (oltre che, come di consueto, a quello del consiglio regionale). Su questo punto, tale regolamento stabilisce che la segreteria della giunta verifica gli atti all'ordine del giorno "sotto l'aspetto della legittimità e della corretta redazione" (art. 11, c. 1).

(26) M. PICCHI, *Controllo sulle leggi*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 225; R. LIBERTINI, *Una legge regionale sulla normazione. Precedenti, rapporti con le altre fonti, contenuti*, in M. CARLI (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze University Press, Firenze, 2007, p. 6 s.

(27) V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Cedam, Padova, 1984, p. 360. L'opinione richiamata nel testo configura un problematico parametro interposto "di secondo grado", dato che ricava una norma interposta (la legge sulla normazione) dallo statuto che, a sua volta, costituisce norma interposta fra l'art. 123 Cost. e le leggi regionali (C. cost. nn. 48/1983, 993/1988, 119/2006).

tuzionale: sul punto torno in conclusione).

Limitando il discorso alle Regioni nelle quali allo statuto ha fatto seguito il regolamento consiliare, e dunque si è compiutamente delineato il quadro delle regole sulla qualità della normazione, si può tracciare una linea che separa le Regioni che non inseriscono misure specifiche nel raccordo statuto-regolamento (Liguria), dalle Regioni che mettono in campo una pluralità di misure (in particolare Emilia-Romagna e Umbria⁽²⁸⁾), ossia utilizzano strumenti che stanno ai vari gradini della scala di cui ho parlato prima.

La Liguria, che nello statuto si limita ad indicare quale

(28) Alla base della strategia delle Regioni che hanno scelto di ricorrere a una molteplicità di strumenti per la qualità della legislazione sta, evidentemente, il convincimento che l'utilizzo di molteplici strumenti consenta una migliore politica della qualità legislativa. In effetti, per sua natura il fine della qualità normativa riguarda l'attività di svariati organi (politici e amministrativi) e richiede di essere perseguito con svariati strumenti.

Il reg. consiliare dell'Emilia-Romagna contiene un'analitica disciplina di sviluppo delle indicazioni statutarie. Il testo sottolinea il ruolo delle strutture amministrative del consiglio nelle varie fasi del procedimento per la cura della "qualità redazionale dei testi normativi" (art. 46), e prevede che il Presidente della commissione consiliare possa richiedere una scheda tecnico-normativa (art. 47). Una dettagliata previsione è dedicata all'analisi di fattibilità dei progetti di legge di particolare rilevanza (art. 49). Per quanto riguarda il controllo sull'attuazione delle leggi vengono riprese ed estese le indicazioni dello statuto sulle clausole valutative (art. 50).

Anche il reg. consiliare dell'Umbria detta una disciplina analitica: oltre alla disposizione dedicata al comitato per la legislazione, prevede che l'esame in commissione referente sia effettuato sulla base di una relazione che prende in considerazione svariati parametri (art. 26, c. 1) e stabilisce che le commissioni consiliari "effettuano la valutazione delle politiche pubbliche in termini di analisi degli effetti prodotti dalle leggi approvate dal Consiglio regionale, per verificare in quale misura l'intervento pubblico ha determinato i cambiamenti previsti, anche con l'utilizzo di tecnologie informatiche", per mezzo dell'introduzione di clausole valutative nei progetti di maggiore impatto (art. 34, c. 1 e 2). Più in generale, la regione mostra una elevata attenzione verso il tema della qualità della legislazione: la legge stabilisce che la struttura organizzativa del consiglio assicura un supporto finalizzato ad assicurare "la qualità della produzione normativa, con particolare riferimento all'adozione di metodologie e tecniche finalizzate a garantire l'efficacia e la fattibilità delle leggi", e "il controllo sull'attuazione delle leggi e dei regolamenti e la valutazione delle politiche regionali" (art. 1, c. 3, l.r. n. 21/2007). Inoltre, all'organo politico (il comitato per la legislazione) fa riscontro un organo tecnico operante presso la giunta regionale (il "Comitato legislativo" istituito dal reg. 1/2000). Analoghi organi sono previsti anche da altre regioni: v., per es., il "Comitato tecnico-consultivo per la legislazione" di cui all'art. 20 della l.r. Marche n. 20/2001.

“principio dell’ordinamento e dell’azione regionale” il perseguimento, fra gli altri, di “obiettivi di qualità”⁽²⁹⁾, disciplina la materia soprattutto a livello legislativo⁽³⁰⁾. È da valutare se ciò implichi davvero una minore o nulla efficacia delle regole per la qualità della normazione a causa del fatto che la legge non costituisce parametro rispetto a se stessa. Affinché questo rischio diventi reale è necessario che vi sia un giudice che prenda atto della parità gerarchica fra la legge che contiene le regole sulla qualità della normazione e la legge successiva che le viola; questo giudice è naturalmente la Corte costituzionale ma, ecco il punto, per le ragioni che dirò fra poco, sembra in concreto improbabile un intervento della Corte a tutela delle regole sulla qualità delle norme. Il rischio è invece reale qualora una qualche forma di controllo su tali regole sia effettuato da organi non giurisdizionali come le consulte statutarie, che, d’altra parte, svolgono una mera funzione consultiva non vincolante.

4. *Gli attori*

Scontato l’impegno dei consigli, e nell’ambito di questi tanto degli apparati amministrativi come degli organi politici, le Regioni che hanno già approvato il nuovo regolamento consiliare prevedono forme più o meno significative di coinvolgimento degli esecutivi. In base a una prima modalità, la giunta sollecita un’azione da parte di altri soggetti, per esempio chiedendo per i progetti di particolare rilevanza “l’elaborazione di un’analisi ambientale, sociale ed economica”⁽³¹⁾. Una seconda modalità prevede che la giunta svolga in prima persona azioni relative alla qualità delle norme. Queste azioni possono riguar-

(29) Art. 2, c. 2, lett. *h*). Il reg. interno del consiglio regionale ligure stabilisce che nell’esame in sede referente “la Commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l’efficacia delle disposizioni contenute nel testo anche sotto il profilo economico-finanziario” (art. 83, c. 8).

(30) V. per es. l’art. 20, c. 2, della l.r. Liguria n. 25/2006 che affida al consiglio regionale il controllo sull’attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali.

(31) St. Emilia-Romagna, art. 49, c. 2.

dare l'esecutivo nel suo ruolo di proponente degli atti di cui occorre valutare la qualità: ad esempio, un rappresentante della giunta partecipa alle riunioni del comitato legislativo quando l'organo si riunisce per rendere pareri sulla qualità delle norme⁽³²⁾.

In linea generale, in queste situazioni c'è il rischio della duplicazioni di compiti fra apparati della giunta e del consiglio e dunque la necessità di prevedere raccordi e collegamenti⁽³³⁾.

5. La prova della prassi

Come accennato, una migliore politica della qualità legislativa dipende in misura non trascurabile dall'atteggiamento che assumeranno i diversi soggetti in campo (politici e tecnici), dalla consapevolezza che avranno dell'importanza del tema⁽³⁴⁾. I comitati per la legislazione, per esempio, rischiano di rivelarsi un'arma spuntata se gli altri organi (commissioni consiliari *in primis*) non ne valorizzassero adeguatamente il ruolo consultivo. Prendiamo il comitato calabrese che può pronunciarsi solo a seguito dell'iniziativa delle commissioni consiliari: dal Rapporto Ocse 2007 sulla riforma della regolazione si apprende che "nell'ultimo anno l'intervento non obbligatorio e non vincolante del Comitato ha interessato una sola legge-provvedimento". E consultando il sito della regione si scopre che quel parere è in

(32) Reg. interno della Calabria, art. 36, c. 3. Un altro esempio è la previsione secondo cui i progetti di legge della giunta debbono essere accompagnati da una scheda tecnico-finanziaria (reg. interno dell'Emilia-Romagna, art. 48, c. 2). Merita di essere citato anche il reg. consiliare dell'Umbria per il quale la giunta predispose ogni due anni un programma di delegificazione, riordino e semplificazione della normativa vigente (art. 43).

(33) S. PANIZZA, *Nuovi statuti e disposizioni sulla tecnica normativa regionale*, in T. GROPPI, E. ROSSI, R. TARCHI (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 194 ss.

(34) Sull'importanza della formazione dei funzionari insiste il *Rapporto 2007 sulla legislazione* della Camera dei deputati p. 95 ss. (v. Parte II, *Tendenze e problemi della legislazione regionale*, cap. III a cura di A.G. ARABIA). Sulla necessità che i consigli regionali si avvalgano di competenze tecniche specifiche, in particolare l'analista di politiche, v. M. SISTI, *Fare leggi o valutare politiche?*, in *www.federalismi.it*, n. 13/2007, p. 6 s.

realtà l'unico che l'organo abbia reso dalla sua costituzione⁽³⁵⁾.

Una diversa disciplina dell'assegnazione dei progetti dovrebbe evitare che questo problema si presenti anche per il comitato dell'Umbria. Il regolamento consiliare prevede che sia il presidente del consiglio regionale ad assegnare i progetti di legge e le proposte di regolamento al comitato, e dunque l'organo dovrebbe esprimersi su tutti i progetti all'ordine del giorno delle commissioni consiliari permanenti⁽³⁶⁾ (salvo che non prevalga una prassi interpretativa – magari motivata dalla necessità di evitare l'aggravio procedurale che comporta il parere su tutti i progetti – secondo la quale il presidente può decidere discrezionalmente quando attivare il comitato).

Guardando nella lente della prassi, si scopre che finora è rimasta sulla carta anche la dichiarazione di improcedibilità prevista dallo statuto toscano per le leggi che violano le regole sulla qualità della formazione⁽³⁷⁾. A ciò probabilmente contribuisce il fatto che lo statuto rimette a un organo non propriamente imparziale come il presidente del consiglio una decisione dal chiaro significato politico come la dichiarazione di improcedibilità⁽³⁸⁾ (con l'ulteriore complicazione che la decisione dovrebbe essere assunta d'intesa con l'ufficio di presidenza).

Altri strumenti, come i testi unici, sono stati poco utilizzati, certamente meno di quanto non avrebbero fatto immaginare le attese suscitate nella fase di elaborazione degli statuti⁽³⁹⁾. Poco

(35) Dal resoconto sommario della seduta del 3 luglio 2006 si apprende che in 15 mesi è arrivata una sola richiesta di parere, destinata a restare tale fino al 10 giugno 2008 quando si è svolta la sedicesima riunione dell'organo, alcune delle quali andate deserte per mancanza del numero legale. Tant'è che il comitato (che dispone di una struttura tecnica di supporto composta da ben otto consulenti esterni: *Rapporto Ocse sulla riforma della regolazione* cit., p. 70) ha finito per fare altro, ossia proposte di legge (v. resoconto delle sedute del 6 marzo e del 20 settembre 2007).

(36) Art. 18, c. 3, reg. interno. Il sito della regione pubblica le convocazioni delle riunioni del comitato dalle quali si apprende che l'organo, nelle dieci riunioni svoltesi, è stato chiamato a esprimere parere relativamente a quattro progetti di legge.

(37) *Rapporto Ocse sulla riforma della regolazione* cit., p. 114.

(38) S. PANIZZA, E. STRADELLA, *Qualità delle fonti normative*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della regione Toscana. Commentario* cit., p. 221.

(39) Il *Rapporto 2007 sulla legislazione* della Camera dei deputati cit., p. 85 mette in evidenza come nel 2006, al pari dell'anno precedente, le Regioni abbiano fatto uno scarso ricorso ai testi unici.

applicate risultano pure le regole che le Regioni si sono date in merito alla valutazione delle ricadute applicative delle leggi⁽⁴⁰⁾. Ciò è dovuto principalmente alla circostanza che la valutazione normativa richiede un forte cambiamento culturale tanto agli apparati amministrativi quanto, e soprattutto, ai politici⁽⁴¹⁾. Il che, estendendo l'osservazione all'insieme delle misure per la qualità della normazione, ci porta a un punto centrale: la qualità delle norme è una di quelle questioni da affrontare in primo luogo sul piano della formazione culturale dei soggetti (politici e tecnici) che a vario titolo partecipano al processo normativo. Va da sé che la cultura della qualità può essere favorita da apposite e ben calibrate regole, ma resta il fatto che intervenendo soltanto sul terreno delle regole giuridiche ben difficilmente si potrà raggiungere l'obiettivo della qualità delle norme.

6. Meccanismi di reazione

C'è infine il problema delle forme di reazione al mancato rispetto delle regole sulla qualità delle norme. Posto che lo statuto si pone al "vertice delle fonti regionali" (C. cost., sent. n. 304/2002), ne segue che le regole sulla qualità della normazione in esso contenuto dovrebbero imporsi all'attività legislativa⁽⁴²⁾. Ma il punto è come ottenere tale prevalenza per le regole statutarie relative alla qualità delle norme.

(40) Secondo il *Rapporto 2007 sulle legislazione* della Camera dei deputati cit., p. 87 finora le Regioni hanno poco praticato la verifica dell'applicazione delle leggi per una serie di difficoltà: a) "scarso sviluppo di forme di collaborazione tra gli uffici del Consiglio e della Giunta"; b) insufficiente personale addetto e, talvolta, non adeguatamente preparato; c) "non coincidenza dei tempi di elaborazione dell'analisi di fattibilità con i tempi della politica".

(41) M. RAVERAIRA, *La qualità della legge: una sfida per le nuove Regioni*, in *www.federalismi*, n. 8/2004, p. 5.

(42) Più complessa la questione della giustiziabilità del regolamento interno: la legge regionale che violi una norma del regolamento (non contenuta nello statuto) non sarebbe sanzionabile dalla Corte costituzionale (per assoggettarla al suo giudizio si dovrebbe immaginare che il regolamento costituisca parametro rispetto ai vizi formali delle leggi regionali, ma si tratta di una strada chiusa, che la giurisprudenza costituzionale ha sbarrato agli stessi regolamenti parlamentari: sent. n. 9/1959).

A prescindere dalla questione se tali regole rientrano o meno nel contenuto necessario dello statuto che la Corte costituzionale considera giuridicamente vincolante⁽⁴³⁾, ben difficilmente tale prevalenza potrà essere assicurata dalla giurisprudenza costituzionale in via principale che presuppone una poco probabile impugnazione governativa per la loro violazione; e parimenti improbabile appare un intervento della Corte in via incidentale⁽⁴⁴⁾. Da un lato, il Governo ha interesse a impugnare leggi che giudica invasive della competenza legislativa statale, e fra queste non rientrano le leggi lesive di regole, come quelle sulla qualità della normazione, interne all'ordinamento regionale. Dall'altro, la violazione di una regola sulla qualità ben difficilmente comporta la lesione di situazioni soggettive, ragion per cui è improbabile che una delle parti del giudizio incidentale sollevi questione di legittimità costituzionale; non molto probabile è pure l'ipotesi che sia il giudice d'ufficio a sollevare la questione, dato che potrebbe (e dovrebbe) risolvere il problema della cattiva qualità del testo in via interpretativa⁽⁴⁵⁾.

La prevalenza delle regole statutarie sulla qualità delle norme potrebbe essere assicurata da organi di natura non giurisdizionale come le consulte statutarie alle quali è affidato il "compito di verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto"⁽⁴⁶⁾. Le leggi regionali istitutive delle consulte⁽⁴⁷⁾ prevedono che il parere dell'organo sia preventivo e non vincolante: la consulta si esprime sul rispetto dello statuto da parte di

(43) C. Cost., nn. 372, 378 e 379/2004.

(44) Sul tema v. D. NOCILLA, *Competenze legislative regionali e qualità della regolamentazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in F. BASILICA (a cura di), *La qualità della regolazione*, Maggioli, Rimini, 2006, p. 224 s.

(45) Uno scenario verosimile è l'impugnazione in via incidentale per contrasto con determinati parametri costituzionali che faccia altresì riferimento al profilo delle regole sulla qualità, e dunque al parametro statutario; ma in questo caso è più che probabile che l'eventuale illegittimità riguarderebbe il primo ordine di motivi, restando assorbito quello relativo alla qualità delle norme.

(46) St. Toscana, art. 57, c. 1. Previsioni analoghe si trovano negli statuti delle altre Regioni che hanno istituito organi di questo tipo.

(47) Liguria 19/2006, Piemonte 25/2006, Abruzzo 42/2007; Emilia-Romagna, 23/2007; Lazio 24/2007; Umbria 27/2007, Calabria 2/2007 (su cui v. C. cost. n. 200/2008), Toscana, 34/2008.

atti normativi non ancora entrati in vigore ⁽⁴⁸⁾ di cui può eventualmente essere modificato il testo.

È presto per dire se le consulte assolveranno con successo al loro compito; bisognerà vedere come in concreto svilupperanno la loro azione, se saranno chiamate ad esprimersi con regolarità o solo occasionalmente, se la composizione, le regole di funzionamento e le funzioni risulteranno effettivamente adeguate ⁽⁴⁹⁾.

Restando al tema di queste note, merita di essere segnalata la legge calabrese che include anche il comitato per la legislazione fra i soggetti che possono invocare il parere della consulta statutaria ⁽⁵⁰⁾. Tutto lascia pensare che sia una previsione specificamente funzionale alle regole sulla qualità della legislazione. Tuttavia, mi sembra di poter dire che la composizione non paritaria del comitato, nel quale prevalgono i componenti espressi dalla maggioranza, renda poco probabile una simile decisione che inevitabilmente suonerebbe come una critica alla maggioranza che ha votato la legge (a tacer del paradosso per cui un organo chiamato a rendere pareri invocherebbe il giudizio di un altro organo consultivo per cercare conferma di un proprio orientamento).

(48) Qualche volta, ad es. in Piemonte e Liguria, semplici proposte di legge, altre volte vere e proprie delibere legislative, come in Toscana. Le consulte si esprimono anche sulla compatibilità con lo statuto dei regolamenti (salvo che in Abruzzo).

(49) Valutazioni critiche in D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?* in questa *Rivista*, 2005, p. 865 ss. Sulle consulte v. T. GROPPI, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001, p. 841 ss.; S. PARISI, *La tutela dello statuto regionale tra «garanzia» e «controllo»*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO, (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 523 ss. A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, "paletti" della Corte costituzionale e apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie* cit., p. 277 ss.; P. SALVATELLI, *Lo statuto come parametro. La giustiziabilità degli Statuti delle Regioni ordinarie*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II* cit., p. 236 ss.

(50) Art. 7, c. 6, della l.r. Calabria n. 2/2007.

Decentramento istituzionale, agricoltura e libero mercato

di Nicola Lucchi

Sommario

1. Introduzione. – **2. Economia globale e governo locale: l'effetto globale.** – **3. Origini della globalizzazione del commercio.** – **4. Decentramento istituzionale e libero mercato.** – **5. Dal protezionismo economico alla politica del diritto.** – **6. La rinascita dei localismi: il richiamo all'autenticità.** – **7. Globalizzazione e prodotti agricoli: le indicazioni geografiche.** – **8. La rinascita dei localismi: riorganizzazione territoriale dello Stato.** – **9. Le sorti del governo dell'agricoltura nel contesto del neoregionalismo.** – **10. Conclusioni.**

1. Introduzione

In questo saggio cercheremo di affrontare, da un punto di vista apparentemente inconsueto, il tema della globalizzazione e degli effetti delle nuove tecnologie dell'informazione sui processi di regolazione giuridico-istituzionale. In particolare, osserveremo come, di fronte alle sfide imposte dalla globalizzazione e dal libero mercato – sempre più frequentemente proposte come chiave di lettura della società e dell'efficacia del funzionamento delle istituzioni – si stia al contrario assistendo ad un processo opposto, legato alla rinascita dei localismi.

È stato osservato che i processi di informatizzazione, globalizzazione e liberalizzazione in atto negli scambi economici, incidono in maniera rilevante anche sugli assetti istituzionali, “imponendo e determinando profondi mutamenti agli standard tradizionali dello Stato di diritto e sociale, a partire dall'esercizio della stessa sovranità nazionale” ⁽¹⁾.

(1) Così F. ADORNATO, *Politiche agricole comunitarie e nuovi profili giuridico-istituzionali*, in *Agriregionieuropa*, 2006, alla URL <http://agrireregionieuropa.uni->

È ormai innegabile il fatto che ci troviamo di fronte ad una crisi dei tradizionali modelli giuridici chiusi ed organizzati verticalmente. I sistemi fondati su norme rigidamente gerarchizzate e dotate di un'efficacia confinata al territorio dello Stato sono in profonda crisi. Parallelamente si assiste ad un fenomeno contrario, caratterizzato dalla progressiva sostituzione con modelli orizzontali e aperti dove convivono insieme, in uno schema reticolare, diversi sistemi giuridici paralleli ⁽²⁾ e istituzioni sovra-nazionali ⁽³⁾.

La progressiva deterritorializzazione degli spazi, la destatuazione degli ordinamenti giuridici e la dematerializzazione dei beni (e persino dei fatti giuridicamente rilevanti) ⁽⁴⁾ si traduce in "un'asimmetria tra mercato globale e Stato, in conseguenza della quale quest'ultimo viene progressivamente messo fuori gioco nel controllo delle dinamiche sociali e nella conseguente formulazione degli imperativi volti a governare o ad orientare la vita collettiva" ⁽⁵⁾. Al contempo, mano a mano che le scelte fondamentali sfuggono alla competenza diretta dello Stato, collocandosi a livelli gerarchicamente superiori, tanto più sembra crescere il ruolo di istituzioni territoriali più vicine e sensibili alle esigenze dei cittadini, anche in ossequio al principio di sussidiarietà ⁽⁶⁾. Per effetto di tali processi si sono pro-

vpm.it. Sul punto anche R. BIN, *Lo Stato di diritto*, Bologna, 2004, p. 103 e ss., il quale osserva come si stia formando "un diritto transnazionale privo di appartenenze territoriali e di sovrani, fatto di accordi, prassi, usi commerciali e scelte operate nei grandi contratti internazionali, che poi si propongono come modelli generali per gli altri operatori".

(2) Per una articolata discussione sui paradigmi giuridici della piramide e della rete ed in generale sulla ricostruzione di nuovi modi di produzione giuridica si veda il dibattito pubblicato nel numero speciale della *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* n. 49 del 2002 dove sono stati raccolti una serie di saggi riguardanti *Le droit en perspective interculturelle. Images réfléchies de la pyramide et du réseau*.

(3) Ovvero quelle istituzioni internazionali che "operano in supplenza delle (mancanti) istituzioni globali". Cfr. A. BALDASSARRE, *op. cit.* p. 85.

(4) Sul punto si veda e.g. G. PASCUZZI, *Il diritto dell'era digitale: tecnologie informatiche e regole privatistiche*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 185 ss.

(5) Così A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Bari, 2002, p. 64. Sul nuovo capitalismo immateriale si veda diffusamente A. GORZ, *L'immateriale: conoscenza, valore e capitale*, Torino, 2003.

(6) Il principio di sussidiarietà legislativa, di origine comunitaria, impone che le funzioni amministrative siano esercitate dall'ente che si trova in posizione di più stretta

fondamente trasformati anche i rapporti tra Stato e mercato: “la globalizzazione dell’economia; la deregolazione quasi totale dei movimenti dei capitali; lo spropositato predominio degli scambi esclusivamente finanziari sugli scambi dell’economia reale; l’avvento delle nuove tecnologie dell’informazione e della telecomunicazione, e non da ultimo il radicale ridisegno delle imprese, hanno reso fluidi, obiettivamente non identificabili, e perciò nei fatti incontrollabili, i confini delle rispettive economie nazionali” (7).

Il settore che ci apprestiamo ad utilizzare come modello per verificare le conseguenze di tali processi è quello dell’agricoltura. In tale ambito, infatti, la rivoluzione istituzionale e tecnologica in corso, ha un enorme potenziale nella produzione di strumenti e nella scelta di nuovi principi e regole giuridiche utili allo sviluppo economico (8). Proprio il diritto dell’agricoltura, all’interno di questo mercato aperto ed interdipendente, è più che mai al centro di complesse trasformazioni che ben rispecchiano l’insieme delle tensioni di fondo legate ai profondi mutamenti in atto nell’odierna economia (9).

Il settore dell’agricoltura si presta in modo particolare a quest’indagine per una serie di considerazioni. Prima di tutto, le politiche agricole (più di altre politiche pubbliche ed economiche) sono sempre state elaborate e gestite in base ad una cooperazione specifica fra lo stato ed interlocutori fortemente istituzionalizzati (10). Secondariamente, nessun’altra attività produt-

vicinanza con i soggetti nei confronti dei quali quella stessa attività amministrativa si svolge, ovvero che gli enti più distanti possano intervenire in caso di necessità o impedimento da parte dell’ente più vicino. Cfr. S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 578; P. CARETTI, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in AA.VV., *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Rimini, 2002, pp. 83-84; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni* 2004, p. 587.

(7) Così L. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze*, III ed., Bari, 2007, p. 31.

(8) Cfr. D. FORAY, *L’economia della conoscenza*, Bologna, 2006, pp. 143-144.

(9) A. JANNARELLI, *Il diritto dell’agricoltura nell’era della globalizzazione*, Bari, 2001.

(10) Cfr. P. SETTEMBRI, *La nuova rappresentanza agricola: europeizzata e neutralizzata?*, Soveria Mannelli, 2008, p. 13.

tiva ha relazioni così intense con il territorio come l'agricoltura⁽¹¹⁾. Inoltre, l'agricoltura rappresenta il settore in cui più forte ed articolato è l'intervento pubblico: infatti in nessun altro settore economico l'intervento pubblico è così penetrante⁽¹²⁾. Infine, le attuali politiche agricole sono espressione di un complesso ed organizzato processo di europeizzazione, elemento che rende l'oggetto della nostra indagine ancora più completo⁽¹³⁾.

Per questi motivi l'osservazione di quel che sta accadendo nel governo dell'agricoltura può rappresentare paradigmaticamente le tensioni di fondo legate ai mutamenti in atto nell'attuale quadro giuridico, sociale, istituzionale ed economico dei mercati. Da questo punto di vista, infatti, la vicenda storica dell'amministrazione dell'agricoltura è esemplare. Attraverso questo spettro potremo avvertire come la globalizzazione economica abbia prodotto o stia tuttora determinando conseguenze sull'assetto della regolamentazione dei rapporti economici e sulla costituzione di poteri, ovvero come l'attuale globalizzazione economica abbia l'effetto mediato di stimolare una globalizzazione giuridica.

Nelle pagine che seguono, cercheremo di illustrare quale sia stato l'impatto sul governo dell'agricoltura dei recenti processi economici e giuridico-istituzionali sia internazionali che nazionali. Lo sfondo nel quale procederemo sarà quello della mutazione del modo di produrre, del cd. nuovo capitalismo immateriale e dei nuovi processi economici che indirettamente influenzano i meccanismi istituzionali e gli assetti normativi⁽¹⁴⁾.

Per delineare l'erosione della capacità di regolamentazione da parte dello stato sovrano ci muoveremo su un doppio binario. Da un lato prenderemo in considerazione l'acceso dibattito, tutto nazionale, sui profili istituzionali del sistema agricoltura

(11) Cfr. F. ADORNATO, *op. cit.*

(12) Cfr. C. SERVOLIN, *L'agricolture moderne*, Paris, 1989, p. 14.

(13) Nel settore dell'agricoltura, più che in altri settori, il quadro normativo comunitario riveste un ruolo fondamentale. V. L. COSTATO, *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003.

(14) Sul punto si veda diffusamente A. GORZ, *L'immateriale: conoscenza, valore e capitale*, Torino, 2003.

conseguente al nuovo Titolo V della Costituzione italiana. In particolare, osserveremo come le modifiche relative all'organizzazione territoriale dello stato abbiano riaperto la questione relativa al rapporto tra amministrazione centrale e periferica, rivelando come le sorti del governo dell'agricoltura siano sempre più connesse a quelle dei territori in cui il settore è dinamicamente legato.

Da un altro lato, esploreremo i nuovi assetti dell'intervento pubblico in agricoltura alla luce dei processi economici internazionali, utilizzando come chiave di lettura il fenomeno, quasi tutto europeo, del rafforzamento strategico del rapporto tra prodotti agricoli e territorio.

2. *Economia globale e governo locale: l'effetto glocale*

Se da una parte, per effetto della deterritorializzazione delle relazioni economiche, giuridiche e sociali globalizzate, si assiste al progressivo scavalcamento del potere e del ruolo dello Stato con un trasferimento delle sue funzioni a livello sovranazionale, contemporaneamente, dall'altra parte è possibile riscontrare una tendenza opposta al rafforzamento delle stesse funzioni in ambito subnazionale o regionale⁽¹⁵⁾. Questo processo bidirezionale, nel quale si contrappongono tendenze di segno opposto, è stato sintetizzato con il termine glocalizzazione⁽¹⁶⁾.

Per comprendere come accanto all'effetto espropriativo prodotto dalla globalizzazione nei confronti della sovranità degli Stati⁽¹⁷⁾ crescano invece il peso e la centralità di una nuova ge-

(15) Cfr. A.J. SCOTT, *Le regioni nell'economia mondiale*, Bologna, 2001.

(16) Il termine, traduzione della parola giapponese *dochakuka* che significa "localizzazione globale", è stato utilizzato per la prima volta dal sociologo Robert Robertson, si riferisce alla combinazione ed alla sintesi tra il globale ed il locale, ovvero alla necessità di considerare in modo dialettico la globalizzazione e la sua dimensione opposta. R. ROBERTSON, *Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale*, Trieste, 1999, p. 235.

(17) Sul punto si veda e.g. A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Bari, 2002, p. 63 ss.

ografia decentrata, può essere utile riprendere riflessioni e contributi di alcuni tra i maggiori studiosi europei ed americani della teoria sociale.

Manuel Castells, uno dei più autorevoli esperti della società della comunicazione e della rete, ci offre un importante contributo teorico ed analitico sulla cd. “età dell’informazione”, ovvero sull’attuale periodo storico caratterizzato da una nuova forma di capitalismo (cosiddetto informazionale o immateriale) ⁽¹⁸⁾. Tali definizioni indicano un nuovo assetto del sistema economico, dove la conoscenza è diventata la principale forza produttiva, dove “il valore di scambio delle merci, materiali o no, non è più determinato in ultima analisi dalla quantità di lavoro sociale generale che contengono ma, principalmente, dal loro contenuto di conoscenze, d’informazioni, d’intelligenza generali” ⁽¹⁹⁾. In questo senso il termine capitalismo immateriale o cognitivo traccia un nuovo paradigma teorico capace di modificare i modelli produttivi sempre più incentrati sull’innovazione e sulla centralità della conoscenza nell’economia ⁽²⁰⁾. Da questa trasformazione della conoscenza in capitale immateriale nasce un nuovo mercato delle conoscenze, un mercato dove il valore di scambio dei prodotti è essenzialmente “legato alla capacità pratica di limitare la libera diffusione, cioè di limitare con mezzi giuridici (brevetti, marchi, diritti d’autore, licenze, contratti) o monopolistici la possibilità di copiare, imitare, di reinventare, di apprendere le conoscenze altrui” ⁽²¹⁾. In altre parole, il valore della conoscenza non proviene dalla sua scarsità naturale, bensì

(18) M. CASTELLS, *L’età dell’informazione: economia, società, cultura*, Milano, 2003.

(19) Così A. GORZ, *op. cit.*, p. 24. La rivoluzione in atto nelle tecnologie dell’informazione trasforma non solo le informazioni e le modalità di fruizione, ma anche, e soprattutto, la gestione e lo sviluppo della conoscenza. La conoscenza è ora vista come un elemento di base, un risultato finale, o un aspetto del capitale. L’economia della conoscenza è una sub-disciplina dell’economia che sta rapidamente emergendo. Cfr. D. Foray, *L’economia della conoscenza*, *op. cit.*

(20) Il termine capitalismo cognitivo è stato per la prima volta utilizzato da Enzo Rullani. Si veda E. RULLANI, L. ROMANO, *Il postfordismo. Idee per il capitalismo prossimo venturo*, Milano, 1998.

(21) E. RULLANI, *Le capitalisme cognitif: du déjà vu?*, in *Multitudes*, n. 2, 2000, pp. 87-94.

dai limiti stabiliti, istituzionalmente o di fatto, per l'accesso alla conoscenza.

La combinazione tra questa nuova forza produttiva e la mondializzazione stravolge i parametri spazio-temporali dell'organizzazione sociale, alterando il modello dello stato nazione: "i livelli amministrativi che si erano lentamente edificati sulla decomposizione del Medioevo (le Città stato, lo Stato moderno, la Nazione e, più recentemente, le Organizzazioni internazionali) perdono sostanza e pertinenza per affrontare i problemi e prendere decisioni in modo autonomo e coerente"⁽²²⁾.

In questo nuovo ambiente – scrive Allen J. Scott – le regioni, intese come aree geografiche che si estendono all'interno di una nazione, si stanno evolvendo come centri vitali della regolamentazione economica e dell'autorità politica e stanno divenendo, come corollario, il quadro di riferimento per i nuovi tipi di comunità sociale e per nuovi approcci a questioni pratiche legate alla cittadinanza e alla democrazia ⁽²³⁾. Nell'era della globalizzazione senza confini e del libero mercato, sembra quindi crescere, paradossalmente, l'importanza dei "localismi" di cui le regioni costituiscono le fondamenta o i motori. In particolare, "i governi locali e regionali compensano la mancanza di potere e risorse con la flessibilità e reticolarità", rappresentando un essenziale contrappeso "al dinamismo delle reti globali di ricchezza e informazione" ⁽²⁴⁾.

Il sociologo Zygmunt Bauman sintetizza le caratteristiche di questo processo osservando come globalizzazione e territorializzazione siano in realtà momenti reciprocamente complementari, ovvero "due lati dello stesso processo; quello della redistribuzione su scala mondiale della sovranità, del potere e della libertà di agire" ⁽²⁵⁾. Proprio per questo motivo Bauman sugge-

(22) Y.M. BOUTANG, *Una mutazione dell'economia politica tout court*, in Y.M. Boutang (a cura di), *L'età del capitalismo cognitivo: innovazione, proprietà e cooperazione delle moltitudini*, Verona, 2002, p. 59.

(23) Così A.J. SCOTT, *Le regioni nell'economia mondiale*, Bologna, 2001, p. 19.

(24) M. CASTELLS, *L'età dell'informazione*, vol. III, *Volgere di un millennio*, Milano, 2002, p. 427.

(25) Z. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma, 2005, p. 342. L'A. conti-

risce di utilizzare il termine glocalizzazione piuttosto che il termine globalizzazione per indicare il “processo all’interno del quale il coincidere e l’intrecciarsi di sintesi e dispersione, d’integrazione e di scomposizione, sono qualsiasi cosa tranne che accidentali, ed ancor meno modificabili”⁽²⁶⁾.

La nuova geografia economica ed istituzionale potrebbe quindi giocare su scale diverse rispetto a quelle tradizionalmente prese in considerazione. Il modello europeo del futuro potrebbe dunque vertere, per dirla con Castells, “sull’articolazione tra internazionalizzazione economica e decentramento culturale”, dove i governi regionali e locali potrebbero “giocare un ruolo importante nella rivitalizzazione della democrazia”⁽²⁷⁾.

La struttura globale del nuovo capitalismo non significa però “tendenza ad una società uguale in tutti i suoi punti fisici”⁽²⁸⁾. Al contrario, nei mutamenti che investono oggi l’economia, la società e le istituzioni, viene invece evidenziato come la globalizzazione sia in grado di incorporare “un processo di nuova regionalizzazione”, ovvero un nuovo panorama connesso “ad un ridimensionamento delle funzioni e della capacità di azione degli Stati nazionali”⁽²⁹⁾ con un nuovo slancio ed una nuova attenzione per il locale. In questo nuovo quadro, le regioni acquistano “importanza come ambiti di strutturazione e organizzazione della società e come attori in certa misura unitari e visibili nel contesto nazionale ed internazionale”⁽³⁰⁾.

È da queste osservazioni che si evince “quanto sia importante un quadro di governi locali forti e capaci di orientare in termini nuovi lo sviluppo delle proprie comunità; quanto sia es-

nua osservando come la glocalizzazione “è innanzi tutto e soprattutto una ridistribuzione di privilegi e privazioni, di ricchezza e povertà, di capacità e incapacità, di potere e impotenza, di libertà e costrizione”.

(26) *Ibidem*.

(27) M. CASTELLS, *L’età dell’informazione. Volume III. Volgere di un millennio*, cit., p. 396.

(28) Così A. BAGNASCO, *Società fuori squadra*, Bologna, 2003, p. 16. Globalizzazione non significa unificazione culturale. V. Z. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, op. cit., p. 343.

(29) A. BAGNASCO, *Società fuori squadra*, op. cit., p. 16.

(30) *Ibidem*.

senziale dotarli di funzioni e poteri reali; quanto questo sia espressione di un modo attivo e non subalterno di stare nella modernità”⁽³¹⁾. Infatti, tanto più le scelte fondamentali sfuggono alla competenza diretta dello Stato collocandosi nelle mani di istituzioni sovra-nazionali, tanto più cresce il ruolo degli enti di rango inferiore⁽³²⁾. Dall’erosione della capacità di regolamentazione dello Stato sovrano si apre uno spazio per iniziative amministrative e attività politiche locali da parte delle regioni.

Tale stretta e simbiotica relazione tra influenze globali e locali può essere utilizzata per interpretare alcuni complessi processi giuridico-istituzionali. In questo senso pensiamo che la prospettiva del governo dell’agricoltura, disciplina che si colloca a cavallo tra attività economica in senso stretto e spazio culturale in senso lato, possa costituire un punto di osservazione privilegiato.

3. Origini della globalizzazione del commercio

L’attuale assetto del commercio mondiale vede le sue remote radici negli Accordi di Bretton Woods del 1944, momento dal quale si cominciò a sostenere che per risolvere i problemi di stabilità economica e politica, ed offrire uniformità internazionale nei commerci, fossero necessari degli organismi internazionali intergovernativi⁽³³⁾.

In seguito a tali accordi, nel 1946, ventitré Paesi si riunirono per il primo negoziato multilaterale (*round*), durante il quale furono approvate, su base di reciprocità, quarantacinquemila con-

(31) Così G. NAPPI, *Il paradigma mezzogiorno: economia e società alla prova della modernizzazione*, Napoli, 2005, p. 18.

(32) In proposito è stato osservato che “se una delle caratteristiche della formazione degli Stati dal XV al XIX secolo è stata la progressiva concentrazione dei diritti negli Stati, questo processo di assorbimento nello Stato è terminato ed è cominciato il processo opposto, di dispersione dei diritti su altre entità”. Cfr. S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Bari, 2002.

(33) Cfr. P. BORGHI, *L’agricoltura nel trattato di Marrakech*, Milano, 2004, p. 11; COMBA, *Il neo liberismo internazionale. Strutture giuridiche a dimensione mondiale dagli accordi di Bretton Woods all’Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 1995.

cessioni tariffarie, riguardanti un quinto del commercio mondiale ⁽³⁴⁾. L'insieme di tali accordi tariffari e delle norme commerciali prese il nome di General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) ed entrò in vigore nel gennaio del 1948.

Tali accordi commerciali internazionali, segnarono una vera e propria rivoluzione in un periodo caratterizzato da un marcato nazionalismo economico. Nel corso degli anni, tale sistema multilaterale del commercio si è rafforzato attraverso una serie di negoziati commerciali, definiti *round*, grazie ai quali il GATT, oltre all'originario obiettivo della modifica delle barriere di natura tariffaria, si è esteso verso altri aspetti del commercio mondiale ⁽³⁵⁾. Mentre i primi sei *round* furono essenzialmente caratterizzati da riduzioni tariffarie, il settimo (Tokyo Round) e soprattutto l'ottavo (Uruguay Round) segnarono l'inizio di un complessivo ripensamento dell'intera disciplina ⁽³⁶⁾. Con l'Uruguay Round, iniziato nel 1986 e conclusosi dopo sette anni e mezzo, nel 1994, con la firma dell'atto finale a Marrakesh, si è segnata una svolta nella struttura complessiva del più articolato insieme di trattati multilaterali sul commercio mondiale, con un rafforzamento ed un ampliamento del sistema che ha visto il suo punto fondamentale nell'accordo istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) ⁽³⁷⁾. Infatti, tale passaggio ha segnato il momento conclusivo del GATT e l'inizio della World Trade Organization, in cui si ritrovano, seppur ampliati ed arricchiti con ulteriori vastissime tematiche regolatorie, le clausole originarie del trattato GATT e le successive principali modifiche ⁽³⁸⁾. Inoltre, mentre il GATT

(34) P. BORGHI, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech*, cit., p. 15.

(35) Otto sono stati i successivi negoziati multilaterali: Ginevra (1947); Ancecy, Francia (1949); Torquay, Inghilterra (1951); Ginevra (1956); Dillon Round (1960-61); Kennedy Round (1964-67); Tokyo Round (1973-79); Uruguay Round (1986-1994). Cfr. G. VENTURINI (a cura di), *L'organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 2004.

(36) P. BORGHI, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech*, cit., p. 25.

(37) Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization, April 15, 1994, Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Legal Instruments - Results of the Uruguay Round; 33 I.L.M. 1140, (1994).

(38) Tra le nuove materie vanno annoverate le politiche *anti-dumping*, volte a san-

rappresentava un semplice trattato dotato di un segretariato, l'OMC si è trasformata in una vera e propria organizzazione internazionale, dotata di poteri molto maggiori.

Proprio da questi nuovi poteri hanno origine una serie di conseguenze sull'amministrazione di talune materie tradizionalmente rientranti tra le facoltà regolative dei singoli Stati.

Nelle pagine che seguono cercheremo di verificare quali siano gli effetti sui rapporti tra Stato centrale e governo locale derivanti dalla sottoscrizione di accordi commerciali multilaterali specialmente per il settore dell'agricoltura. Gli accordi sull'agricoltura, infatti, costituiscono una delle parti più importanti degli accordi assunti in occasione dell'Uruguay Round⁽³⁹⁾. Inoltre, essendo l'agricoltura uno dei settori più "politically sensitive", rappresenta il terreno ideale dove osservare come gli impegni dei governi centrali spesso siano in tensione con le aspettative della politica locale, ovvero quali sia l'influenza sull'autonomia sub-nazionale del potere imposto dal "global trade".

4. Decentramento istituzionale e libero mercato

Nel contesto internazionale, l'incremento di diversi organi giurisdizionali nonché delle competenze delle istituzioni sovranazionali, come quelle attribuite all'OMC, sono un segno dei profondi cambiamenti in atto che mettono in crisi persino lo stesso concetto di sovranità⁽⁴⁰⁾.

zionare la concorrenza sleale dei Paesi che vendono all'estero beni a prezzi inferiori rispetto a quelli praticati all'interno; gli accordi, riguardanti il settore dei servizi (*General Agreement on Trade in Services*), della proprietà intellettuale (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), gli investimenti (*Trade-Related Investment Measures*), e l'agricoltura (*Agreement on Agriculture*). Sul punto si veda diffusamente G. VENTURINI (a cura di), *L'organizzazione Mondiale del Commercio*, cit.

(39) Tre sono le aree principali di tali accordi: la riduzione dei finanziamenti nazionali, la riduzione dei sussidi all'esportazione, l'aumento dell'accesso ai mercati agendo sulla leva delle tariffe. Sul punto si veda diffusamente P. BORGHI, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech*, cit.

(40) A. MCGREW, *Governing without Government: Towards Genuine Global Gov-*

Mentre l'OMC e le sue regole conquistano sempre più il centro della scena, le strutture burocratiche e l'atteggiamento dei governi nazionali si stanno sempre più internazionalizzando. È dunque lecito chiedersi se tale graduale ed inesorabile mutamento nel processo decisionale democratico che si sposta dalle mani di governi nazionali regolarmente eletti verso quelle di funzionari esperti di commercio internazionale non eletti dal popolo, implichi anche una diminuzione di sovranità per gli Stati nazionali. È stato, infatti, osservato che la stessa politica comunitaria volta ad appianare le diversità di regime giuridico comporti necessariamente, nel superamento della diversità, un certo grado di perdita di sovranità⁽⁴¹⁾.

La letteratura sull'argomento rivela come, comunemente, tutti gli accordi internazionali siano essi a carattere economico, ambientale, militare o umanitario vengano percepiti come strumenti che in qualche misura arginano la piena espressione dell'autonomia decisionale nazionale⁽⁴²⁾. Ciò implica che qualsiasi impegno assunto in sede di un accordo internazionale abbia come effetto quello di trasferire una percentuale di potere dagli Stati nazionali alle stesse organizzazioni internazionali lasciando quindi spazio ad una esogena collocazione di parametri sulla stessa politica interna degli Stati. Questo nuovo diritto transnazionale, privo di appartenenze territoriali e di "sovranità", finisce, direttamente o indirettamente, per condizionare il comportamento degli Stati, sicché gli accordi commerciali internazionali risultano limitativi della sovranità nazionale e dell'autonomia locale⁽⁴³⁾. In particolare, ciò accade sulle disposizioni legislative e regolamentari in materia di prodotti alimentari, di agricoltura, ambiente, salute e sviluppo economico.

L'attuale crescita del commercio e lo sviluppo dei mercati internazionali ha fornito un impulso ai vari paesi a negoziare

ernance, in *Making Globalisation Work for the Poor, The Need for Coherence*, Ministry of Foreign Affairs, Stockholm, 2001.

(41) Così R. BIN, *Lo Stato di Diritto*, Bologna, 2004, p. 108.

(42) OECD, *Open Markets Matter: The Benefits of Trade and Investment Liberalisation*, OECD Policy Brief, 1998, alla URL www.oecd.org/dataoecd/18/51/1948792.pdf

(43) Cfr. R. BIN, *Lo Stato di diritto*, cit. p. 107.

accordi commerciali multilaterali. Tali accordi sono solitamente negoziati da parte dei governi centrali e ratificati dai parlamenti dei singoli stati. Questi, di fatto, sono contratti che garantiscono ai paesi membri una serie d'importanti diritti commerciali, ma, allo stesso tempo, essi sono anche vincoli a mantenere determinate politiche commerciali all'interno degli impegni concordati⁽⁴⁴⁾. In un sistema di governo federale le zone di competenza tra il governo centrale e locale sono normalmente ben delimitate. Nel governo del commercio multilaterale, i governi centrali si assumono impegni che avranno effetti vincolanti anche negli ordinamenti sub-nazionali. Gli impegni assunti possono così avere diverse implicazioni pratiche a livello di governo locale o decentrato.

5. *Dal protezionismo economico alla politica del diritto*

È stato osservato come la politica agricola abbia spesso rappresentato una sorta di “affare di stato”, nel senso che, per assicurare l'autosufficienza alimentare di una popolazione, presuppone un territorio e richiede che questo sia difeso e tutelato; inoltre, per decidere chi ha diritto alla terra e sotto quali condizioni, tale politica ha spesso la necessità di chiamare in causa i poteri pubblici, necessitando di una amministrazione dedicata; infine, il frutto di tale “affare”, ovvero la produzione agricola, è destinata ad un pubblico la cui domanda è rigida, risultando ancora una volta necessario l'intervento pubblico per l'organizzazione del mercato⁽⁴⁵⁾.

Il ruolo primario dei governi, da entrambe le sponde dell'atlantico, è stato, per lungo tempo, quello di garantire dei mercati

(44) Sul punto v. M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000.

(45) Così P. SETTEMBRI, *op. cit.*, p. 91, con riferimento all'opera di P. COULOMB, H. DELORME, B. HERVIEU, M. JOLLIVET e P. LACOMBE, *Les agriculteurs et la politique*, Paris, 1990, p. 20. Il tema relativo al governo dell'agricoltura è stato per molto tempo affrontato in un clima culturale e politico orientato a favore dell'intervento pubblico. Così A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2003, p. 149.

sufficienti per la produzione agricola; per fare ciò ci si è serviti di strumenti di *policy* come la protezione alle frontiere, l'acquisto delle eccedenze, l'imposizione di quote per la produzione, il sostegno dei prezzi e la previsione di restituzioni alle esportazioni⁽⁴⁶⁾.

Durante gli anni dell'industrializzazione e sino al secondo novecento, si è assistito ad un protezionismo generalizzato dei mercati e così è stato anche per il settore agricolo⁽⁴⁷⁾. In particolare, l'agricoltura ha per lungo tempo goduto di un sistema protezionistico, sostenuto attraverso "una significativa quanto esplicita compressione del libero mercato dei prodotti a favore di prezzi amministrati"⁽⁴⁸⁾.

In verità, "l'intervento pubblico in agricoltura è un fenomeno risalente e pressoché universale" perché da sempre "i governi hanno preso iniziative su larga scala e di lungo periodo a favore del settore agricolo". Sin dai tempi dei faraoni egiziani si promuoveva la realizzazione di grandi opere d'irrigazione, canalizzazione e arginatura delle sponde del Nilo per ampliare la superficie coltivabile; i re di Cnosso (la moderna Creta), invece, acquistavano grosse quantità di cereali, olio e spezie per conservarli nel proprio palazzo e reintrodurli nel mercato quando necessario⁽⁴⁹⁾. Come è stato osservato, le ragioni economiche di questo interessamento pubblico alle vicende dell'agricoltura sono diverse anche se prevalentemente imputabili a tre motivi: in primo luogo, perché l'autosufficienza alimentare è un obiettivo strategico degli stati; in secondo luogo, perché l'agricoltura, più di ogni altro settore, è esposta ai mutamenti climatici, alle intemperie ed alle catastrofi naturali; in terzo luogo, perché

(46) Cfr. P. SETTEMBRI, *op. cit.*, p. 95. Per una più dettagliata ricostruzione dei modelli di sostegno si veda e.g. M. HENNIS, *Globalization and European integration: the changing role of farmers in the Common Agricultural Policy*, Lanham, 2005; R. LIZZI, *La politica agricola*, Bologna, 2002, p. 74 ss.; W. MOYER, e T. JOSLING, *Agricultural Policy Reform: Politics and Process in the EU and U.S. in the 1990s*, Aldershot, 2002.

(47) A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, cit., p. 3.

(48) *Ibidem*, p. 150.

(49) Così P. SETTEMBRI, *op. cit.*, p. 90.

i prezzi dei prodotti agricoli sono soggetti a fluttuazioni di mercato, soprattutto a livello mondiale, in virtù dell'assenza di una regolamentazione globale ⁽⁵⁰⁾. Ciò vale a dire che le sole forze del mercato non potrebbero garantire la soddisfazione di tali esigenze e, se lasciate libere di agire in modo incontrollato, farebbero emergere gli squilibri descritti, rendendo l'attività agricola eccessivamente rischiosa e poco remunerativa ⁽⁵¹⁾. A riprova di quanto appena sostenuto, va osservato che, ancor oggi, gli stati assistono con aiuti molto ingenti l'attività degli agricoltori.

Il fenomeno della globalizzazione economica ha tuttavia introdotto nuovi paradigmi che hanno profondamente modificato tali tradizionali assetti.

Dal 1995, anno in cui è stata fondata l'Organizzazione mondiale del commercio ⁽⁵²⁾, l'obiettivo generale a livello internazionale è stato quello di abolire e di ridurre le barriere tariffarie nel settore del commercio e, a differenza di quanto avveniva in ambito GATT, oggetto della normativa non sono più solo i beni commerciali, ma anche i servizi e le proprietà intellettuali. La globalizzazione, pertanto, riguarda ormai tutti i settori e da questo inesorabile processo discendono numerosi effetti. Questa crescente interdipendenza, guidata dall'Organizzazione mondiale del commercio, ha favorito legami economici forti tra paesi ⁽⁵³⁾. Come già osservato, tale forma di organizzazione economica e la sua conseguente regolamentazione hanno l'effetto di modificare persino i concetti di sovranità degli stati nazionali ⁽⁵⁴⁾. Nell'attuale quadro delle attività economiche, il problema

(50) *Ibidem*.

(51) *Ibidem*.

(52) Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization, April 15, 1994, Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations [WTO Agreement], Legal Instruments - Results of the Uruguay Round; 33 I.L.M. 1140, (1994). Per un *background* storico della creazione dell'OMC, si veda, J.M. GRIESGRABER e B.G. GUNTER (a cura di), *World Trade: Toward Fair and Free Trade in the Twenty First Century*, London, 1997.

(53) Cfr. R. KEOHANE, J. NYE, *Governance in a globalizing world*, Washington DC, 2000.

(54) R. KEOHANE, *International institutions: can interdependence work?*, in 110 *Foreign Policy*, 1998, pp. 83-95.

di fondo, che si scontra con il concetto di federalismo, nasce dalla responsabilità dei singoli governi in relazione alle regole imposte dalla stessa Organizzazione mondiale del commercio ed agli accordi collaterali ⁽⁵⁵⁾.

Il problema, infatti, è che se, da una parte, questo nuovo mercato può offrire maggiori possibilità come mezzi e come guadagni “verso tutti”, dall'altra, a causa del “suo utilizzo poco trasparente da parte di alcuni”, si rischia una minore attenzione alle questioni locali, con il pericolo che vengano travolte tradizioni centenarie ⁽⁵⁶⁾. Allo stesso tempo, cresce il pericolo che paesi e popolazioni con meno poteri o ridotte risorse o interessi rilevanti a livello internazionale possano essere ulteriormente pregiudicati.

Tra le più significative conseguenze di tale deriva va senz'altro considerata una progressiva contrazione dell'intervento pubblico in agricoltura ⁽⁵⁷⁾. Di fronte a tale nuova tendenza, gli organi comunitari hanno risposto sostituendo alla vecchia politica protezionistica caratterizzata da interventi di carattere economico, una nuova politica del diritto mirante a “rinsaldare le convergenze degli interessi nel sistema agro-alimentare europeo in modo che questo possa meglio competere sui mercati internazionali” con i Paesi terzi ⁽⁵⁸⁾. In particolare, nell'ambito del territorio dell'Unione europea, ciò è stato realizzato anche attraverso l'introduzione e la protezione di segni distintivi atti a certificare e preservare le tradizioni agro-alimentari e quindi le tecnologie ed i mezzi di produzione specifici di determinati territori e propri di culture risalenti.

(55) Così M. GODON, *Democracy's new challenge: globalization, governance, and the future of american federalism*, New York, 2001, p. 32.

(56) Sul punto si veda V. SHIVA, *Il mondo sotto brevetto*, Milano, 2002.

(57) In Italia, per esempio, l'avvio del cd. federalismo fiscale attraverso la legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica” ha fortemente inciso nelle modalità dell'intervento pubblico in agricoltura.

(58) A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2003, pp. 19-20.

6. *La rinascita dei localismi: il richiamo all'autenticità*

Come anticipato in premessa di fronte ai processi di mondializzazione ed alla crescente omologazione dei comportamenti e dei modelli sociali, si è assistito ad un progressivo rafforzamento di processi opposti di difesa delle diversità, delle tipicità, delle identità culturali, ovvero si è assistito ad una rivendicazione dell'autonomia degli spazi "locali" contro l'invadente contaminazione del "globale" ⁽⁵⁹⁾. In tale contesto, mentre globalizzazione e libero mercato vengono sempre più frequentemente proposte come chiavi di lettura delle società e dei mercati contemporanei, rinascono i localismi ⁽⁶⁰⁾ ed i processi di regionalizzazione nell'organizzazione dell'economia ⁽⁶¹⁾. Le espressioni di una recuperata sensibilità "per la celebrazione di valori radicati nella storia dei luoghi" o nella loro geografia sono costituiti dagli effetti "made in", dai prodotti tipici e dal richiamo all'autenticità. ⁽⁶²⁾.

Il rafforzamento della dimensione locale o regionale è diventato uno strumento rilevante per la valorizzazione delle specificità, delle vocazioni territoriali o per l'utilizzazione del territorio come valore economico e fattore produttivo.

A questo riguardo, è eloquente quanto sta avvenendo a proposito della disciplina destinata a valorizzare la qualità dei prodotti con specifico riferimento alle caratteristiche differenziatrici fondate sul riconoscimento dell'origine territoriale.

In particolare, ci riferiamo a due provvedimenti che hanno inciso profondamente in questo settore. Il primo è rappresentato dall'*Accordo generale sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio*, costituente l'allegato 1C del trattato di Marrakech, che interessa il settore agricolo in quanto

(59) Così S. FARELLO, *Globalizzazione, frammentazione, conflitti: la dimensione globale dei processi di decentramento*, in *Riv. It. di Conflittologia*, 2007.

(60) L.M. VISCONTI, "Made in Med": una via mediterranea nel marketing postmoderno, alla URL <http://www.stranieriinitalia.it/news/visconti20giu2006.doc>

(61) Cfr. A. BAGNASCO, *Distretti e città in società fuori squadra* in L.CAFAGNA e N. CREPAX, *Atti di intelligenza e sviluppo economico. Saggi per il bicentenario della nascita di Carlo Cattaneo*, Bologna, Il Mulino, 2001.

(62) L.M. VISCONTI, *op. cit.*

concerne i segni distintivi collettivi ed in specie le indicazioni geografiche⁽⁶³⁾. Il secondo è costituito dai regolamenti che hanno interessato il territorio dell'Unione europea introducendo una specifica tutela proprio per le indicazioni geografiche⁽⁶⁴⁾, ovvero quei "segni distintivi in grado di recuperare quella qualità che si lega all'identità territoriale e geografica dei prodotti e dunque destinata a valorizzare proprio la diversità, che è esattamente l'opposto dell'indifferenziazione tipica della produzione di massa industriale [...]"⁽⁶⁵⁾.

Tale fenomeno, si inserisce nella più ampia discussione giuridica sulla gestione dei segni distintivi, ovvero quegli strumenti che aiutano a risolvere il problema dell'ignoranza dei consumatori circa le caratteristiche e le qualità di un prodotto. Quando tali caratteristiche peculiari non traspaiono, il consumatore può utilizzare il segno distintivo come un segnale indicatore⁽⁶⁶⁾. È tuttavia evidente che, in questi casi, ci si trova ad affrontare problemi relativi all'ambito tipico della proprietà intellettuale.

Proprio la questione apparentemente astratta della proprietà intellettuale si sta sempre più trasformando in un potente strumento di crescita per quella che è stata definita l'era del capitalismo immateriale⁽⁶⁷⁾. Per esempio, nella società industriale, la denominazione di un prodotto o il suo marchio erano considerate "solo un segno distintivo delle merci prodotte" mentre oggi sono "esse stesse un bene, un bene immateriale dal valore spes-

(63) Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Apr. 15, 1994, Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1C, Legal Instruments-Results of the Uruguay Round vol. 31, art. 4, 33 I.L.M. 81, 86 (1994).

(64) Reg. CE 2081/92/CEE del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, in *GUCE* L 208 del 24 Luglio 1992, sostituito dal reg. CE 510/2006/CE del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE* L 93 del 31 marzo 2006.

(65) A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2003, p. 20.

(66) Cfr. R. COOTER *et al.*, *Il mercato delle regole: analisi economica del diritto civile. II Applicazioni*, Bologna, 2006, p. 27.

(67) Cfr. V. SHIVA, *Il mondo sotto brevetto*, cit.

so più elevato rispetto all'insieme delle altre componenti aziendali e autonomamente circolante rispetto all'azienda stessa"⁽⁶⁸⁾.

Tale questione è direttamente connessa all'eccezionale sviluppo tecnologico ed alle trasformazioni in atto nel mercato globale, a cui si è assistito in particolare nell'ultimo ventennio. Manipolazione delle forme di vita e dei geni, selezione delle specie agricole, il tutto coordinato da una consapevole strategia adottata dalle grandi organizzazioni transnazionali quali l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), sembrano delineare un nuovo inquietante orizzonte volto a creare insana-bili disequaglianze tra il nord ed il sud del mondo⁽⁶⁹⁾. È dunque evidente come si tratti di una questione estremamente rilevante soprattutto alla luce dell'asimmetria esistente tra paesi ricchi e poveri, ovvero tra paesi che possono accedere a conoscenze e quelli che non se lo possono permettere. Così come nel settore dell'informatica si sta cercando di sottrarre la nuova conoscenza alla logica della privatizzazione, anche in campo scientifico cominciano a farsi strada alcuni tentativi organizzati per frenare questa corsa⁽⁷⁰⁾. Il settore agro-alimentare ne può rappresentare un classico esempio. L'agricoltura, come già accennato, situandosi a cavallo tra attività economica in senso stretto e spazio culturale in senso lato, può utilmente essere utilizzata come modello esemplare per questa riflessione.

7. Globalizzazione e prodotti agricoli: le indicazioni geografiche

Il fenomeno dell'utilizzazione di nomi geografici è partico-

(68) V. F. ADORNATO, *Politiche comunitarie e nuovi profili giuridico-istituzionali*, cit.

(69) Così V. SHIVA, *op. cit.*

(70) Cfr. Gruppo Laser, *Il Sapere liberato. Il movimento dell'open source e la ricerca scientifica*, Milano, 2005. Sul punto mi permetto di rimandare a N. LUCCHI, *The Supremacy of Techno-Governance: Privatization of Digital Content and Consumer Protection in the Globalized Information Society*, in 15 *International Journal of Law and Information Technology*, 2007, p. 192.

larmente evidente nel campo dell'industria alimentare, ma può estendersi a tutto il campo manifatturiero, nonché alla produzione di servizi ⁽⁷¹⁾. Per comprendere appieno la loro rilevanza transnazionale, la significatività rispetto al valore economico attribuibile al prodotto, nonché la capacità di identificazione nel mercato, è sufficiente pensare alle denominazioni "parmigiano reggiano" per il formaggio (Italia), "basmati" per il riso (India e Pakistan), "ulmo" per il miele (Cile), "mocha" per il caffè (Yemen), "ceylon" per il tè (Sri Lanka), "champagne" per il vino frizzante (Francia), "havana" per il tabacco (Cuba), "Geneve" per gli orologi (Svizzera) ⁽⁷²⁾.

Il dibattito sulla valenza economica, sull'importanza sociale e sul futuro delle indicazioni geografiche è quanto mai vivace ed attuale e non riguarda soltanto problemi di proprietà intellettuale ⁽⁷³⁾. La protezione tecnico-giuridica delle IG è essenzialmente legata all'accordo TRIPS, siglato in sede dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMS) nel 1994, concernente gli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio ⁽⁷⁴⁾.

Unione europea e altre economie industrializzate sono ancora lontane da un accordo riguardo questa insolita forma di tutela della proprietà intellettuale ⁽⁷⁵⁾. Infatti, mentre l'UE, in seno ai

(71) Così, M. LIBERTINI, *Indicazioni geografiche e segni distintivi*, in *Riv. dir. comm.*, 1997, I, p. 1037.

(72) Cfr. F. ADDOR, A. GRAZIOLI, *Geographical Indications beyond Wines and Spirits: A Roadmap for a Better Protection for Geographical Indications in the WTO/TRIPS Agreement*, 5 *J. World Intell. Prop.*, 2002, p. 865.

(73) Sulle forme di individuazione e valorizzazione dei prodotti agroalimentari, v. L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, IV ed., Padova, 2006, p. 188 e ss.

(74) Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Apr. 15, 1994, Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1C, Legal Instruments-Results of the Uruguay Round vol. 31, art. 3.1, 33 I.L.M 81, 86 (1994) (in seguito: Accordo TRIPS). I riferimenti normativi in quest'area sono costituiti dall'Accordo WTO in materia di proprietà intellettuale (TRIPS, artt. 22-23), dall'art. IX GATT (marchi di origine), dal Regolamento CE 2081/92, così come modificato dal Regolamento 510/2006/CE, nell'UE e, negli Usa, dall'US Certification Registration Mark No. 571.798. Per una rassegna del regime di protezione adottato in sede internazionale, v. F. CAPELLI, B. KLAUS, *La tutela delle indicazioni geografiche nell'ordinamento comunitario ed in quello internazionale*, in *Dir. com. scambi int.*, 2004, p. 192.

(75) Sul punto, S. CARMIGNANI, *La tutela delle indicazioni geografiche nell'accordo*

negoziati dell'OMC, insieme ad altri paesi ⁽⁷⁶⁾, sostiene, anche attraverso proposte specifiche, un rafforzamento della protezione delle IG, altre nazioni, tra cui gli Stati Uniti ⁽⁷⁷⁾, si oppongono a modifiche in senso restrittivo ⁽⁷⁸⁾.

Il punto nevralgico della controversia è essenzialmente rappresentato dagli articoli 22 e 23 dell'Accordo TRIPS e dalla proposta di modifica di queste norme avanzata dall'UE nel giugno del 2005 ⁽⁷⁹⁾.

Le «*geographical indications*», infatti, trovano la loro definizione nell'articolo 22 dell' Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, ovvero nel c.d. accordo TRIPS ⁽⁸⁰⁾. Ai fini di tale Accordo, «per indicazioni geografiche si intendono le indicazioni che identificano un prodotto come originario del territorio di un membro, o di una regione o località di detto territorio, quando una determinata qualità, la notorietà o altre caratteristiche del prodotto siano essenzialmente attribuibili alla sua origine geografica».

Tale definizione, che ha impostato un primo importante livello di protezione, fa essenzialmente riferimento ad indicazioni geografiche relative ad una regione, di un luogo determinato o di un Paese, che serve a designare un prodotto originario di

TRIPS: localizzazioni geografiche del prodotto e mercato globale, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2002, p. 84, la quale rileva come a differenza di quanto accade per tutti gli altri diritti di proprietà intellettuale ed industriale, nelle indicazioni geografiche «la situazione giuridica soggettiva dell'imprenditore non è posizione assoluta, quel diritto privato segnalato dalle disposizioni generali del TRIPS, ma è posizione giuridica attiva condizionata, perché derivata da un provvedimento amministrativo, che delimita il contenuto del diritto di uso, prevedendo obblighi e modalità di fruizione, legando il potere dispositivo del produttore alla permanenza del collegamento tra prodotto e zona segnalata dall'indicazione geografica». (p.87).

(76) Tra cui: India, Thailandia, Kenya, Svizzera, Turchia ed altri paesi dell'Europa orientale.

(77) Insieme ad Australia, Argentina e Cile.

(78) Per un punto di vista critico da oltreoceano si veda e. g. L. BERESFORD, *Geographical indications: the current landscape*, 17 *Fordhan Intell. Prop. Media & Ent. L. J.*, 2007, p. 979.

(79) WTO General Council, *Geographical indications. Communication from the European Union* [WT/GC/W/547].

(80) Accordo TRIPS, cit. art. 22. In dottrina si veda sull'argomento P. BORGHI, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech*, Milano, 2004, p. 197 ss; A. GERMANÒ, *Le indicazioni geografiche nell'accordo TRIPS*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2000, pp. 412, 417.

tale area geografica e la cui qualità o rinomanza sono attribuibili in massima parte all'ambiente geografico⁽⁸¹⁾. Un'indicazione geografica altro non è che un segno usato su beni che hanno una specifica origine geografica e possiedono qualità, oppure una reputazione dovuta al luogo d'origine⁽⁸²⁾. Nella prassi, un'indicazione geografica consiste nel nome del luogo di origine del prodotto⁽⁸³⁾.

Gli articoli 22 e 23 dell'accordo TRIPS prevedono due livelli di protezione per le indicazioni geografiche (IG)⁽⁸⁴⁾. Un livello generale di protezione che gli Stati membri devono garantire alle parti interessate attraverso strumenti giuridici atti ad impedire l'uso delle indicazioni geografiche che siano in grado di fuorviare il pubblico dei consumatori relativamente alla vera origine geografica, o che costituiscono un atto di concorrenza sleale⁽⁸⁵⁾. Un secondo livello di protezione, più elevata e riservato ai vini ed alle bevande alcoliche, richiede agli Stati membri di fornire gli strumenti giuridici per impedire l'uso delle indicazioni geografiche finalizzate ad identificare i vini e le bevande alcoliche che non provengono dal luogo indicato, che riportano indicazioni ingannevoli o che siano accompagnate da formule come "tipo", "stile" o "imitazione di"⁽⁸⁶⁾.

In ambito comunitario, la protezione delle indicazioni geo-

(81) I. CALBOLI, *Expanding the protection of geographical indications of origin under TRIPS: "old" debate or "new" opportunity?*, 10 *Marq. Intell. Prop. L. Rev.*, 2006, p. 181, 183. Per ulteriori indicazioni dottrinali sull'argomento, v. M. GOLDONI, *Denominazioni d'origine*, cit. p. 137; E. ROOK BASILE, *Marchi e certificazioni dei prodotti*, cit., p. 325; L. SORDELLI, *L'identificazione dei prodotti agricoli sul mercato*, in *Riv. dir. ind.*, 1994, p. 470 e ss.; L. COSTATO, *La protezione delle indicazioni geografiche* cit., p. 488; ID., *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 201.

(82) Sul punto si veda F. ADDOR, A. GRAZIOLI, *Geographical Indications beyond Wines and Spirits: A Roadmap for a Better Protection for Geographical Indications in the WTO/TRIPS Agreement*, 5 *J. World Intell. Prop.*, 2002, p. 865, 869. Gli autori definiscono una IG come "any designation which points to a given country, region, or locality".

(83) *Id.* pp. 867-869.

(84) Così S.A. BOWERS, *Location, location, location: the case against extending geographical indications protection under the TRIPS agreement*, 31 *AIPLA Q.J.*, 2003, p. 129, 144.

(85) Accordo TRIPS, art. 22(2).

(86) Accordo TRIPS, art. 23.

grafiche per i prodotti agricoli ed alimentari risale al 1992. Tale assetto è stato realizzato attraverso uno speciale regolamento che ha stabilito una normativa, vincolante tutti gli Stati appartenenti alle Comunità ⁽⁸⁷⁾. Il legislatore comunitario ha inoltre provveduto a fornire una protezione particolare per le acque minerali ⁽⁸⁸⁾, i vini ⁽⁸⁹⁾ e le altre bevande alcoliche ⁽⁹⁰⁾. In assenza di una preesistente protezione nei confronti di una determinata indicazione di origine, la normativa comunitaria permette, inoltre, la registrazione di una indicazione geografica come marchio di certificazione o come marchio collettivo ⁽⁹¹⁾, ovvero attraverso una forma di tutela, a carattere privatistico, della denominazione di prodotti, sottoposta a pubblico riconoscimento. In entrambi i casi, le registrazioni possono seguire la normativa nazionale del singolo Stato membro, ovvero la regolamentazione sul marchio comunitario ⁽⁹²⁾.

(87) Reg. CE 2081/92/CEE del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, in *GUCE* L 208 del 24 Luglio 1992, sostituito dal reg. CE 510/2006/CE del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE* L 93 del 31 marzo 2006.

(88) Dir. CE 80/777/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali, in *GU* L 229 del 30 agosto 1980, modificata da ultimo dalla dir. CE 96/70/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GU* L 299 del 23 Novembre 1996.

(89) Reg. CE 753/2002/CE della Commissione del 29 aprile 2002 che fissa talune modalità di applicazione del reg. CE 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli; reg. CE 1493/1999/CE del Consiglio del 17 maggio 1999 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, modificato da ultimo dal Regolamento 2585/2001/CE della Commissione del 19 Dicembre 2001.

(90) Reg. CE 1576/89/CEE del Consiglio, del 29 maggio 1989, che stabilisce le regole generali relative alla definizione, alla designazione e alla presentazione delle bevande spiritose, in *GU* n. L160 del 12 giugno 1989, modificato da ultimo dal regolamento 3280/92/CEE del Consiglio, del 9 novembre 1992 e dal reg. CE 3378/94/CE del Parlamento e del Consiglio, del 22 dicembre 1994.

(91) Il marchio collettivo, nella sua natura di marchio di certificazione o di qualità, può sussistere solo a seguito di brevetto e viene concesso a enti o associazioni che abbiano il fine di garantire l'origine, la natura o la qualità di determinati prodotti o merci, avendo la facoltà di concedere l'uso dei marchi stessi agli imprenditori che appartengono all'ente o all'associazione.

(92) Cfr. l'Articolo 14 del reg. CE 510/2006/CE del Consiglio, del 20 marzo 2006,

La questione delle indicazioni geografiche dimostra che la materia apparentemente astratta dei diritti di proprietà intellettuale, centrale anche nel settore agro-alimentare, si sta trasformando in un potente strumento con conseguenze ed effetti non solo sulla capacità di provvedere ai nostri bisogni alimentari o di conoscenza, ma anche sulla nostra democrazia e sovranità. Inoltre, tale fenomeno mette in evidenza come più una società cerchi di codificare, regolare e privatizzare i saperi e le conoscenze comuni, più la sua cultura rischi in realtà di impoverirsi⁽⁹³⁾. La regolamentazione restrittiva di certe conoscenze serve al mercato ed all'economia capitalista per impedire che la conoscenza non diventi un bene collettivo. È in questo modo che la conoscenza si trasforma in capitale immateriale⁽⁹⁴⁾. Gli effetti legali di un'indicazione geografica o di una denominazione di origine, infatti, conferiscono un diritto esclusivo al loro utilizzo, ovvero un diritto di proprietà intellettuale, anche se un po' speciale. Di fatto, attribuiscono una posizione giuridica attiva condizionata, perché deriva da un provvedimento amministrativo, che delimita il contenuto del diritto di uso, prevedendo obblighi e modalità di fruizione, legando il potere dispositivo del produttore alla permanenza del collegamento tra il prodotto

relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE* L 93 del 31 marzo 2006. Il legislatore ha codificato il marchio comunitario attraverso il reg. CE 40/94/CE del Consiglio, del 20 dicembre 1993, sul marchio comunitario, in *GUCE* L 11 del 14 gennaio 1994. La registrazione di un marchio è tuttavia impedita se dovesse contrapporsi ad una già esistente indicazione geografica regolarmente registrata e concernente lo stesso tipo di prodotto. Si veda al riguardo l'art. 14 del reg. CE 510/2006/CE, cit. nonché l'eccezione prevista all'art. 14(2).

(93) A. GORZ, *op. cit.*, p. 28.

(94) Sul punto si veda diffusamente J. RIFKIN, *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, 2000. Ricchezze naturali e beni comuni possono essere confiscati mediante barriere artificiali capaci di riservarne il godimento solo a coloro che sono disposti a pagare un diritto di accesso. Tale privatizzazione delle vie di accesso all'informazione o alla conoscenza può facilmente degenerare trasformando quelle che erano "ricchezze naturali" o beni comuni in "quasi merci". Cfr. A. GORZ, *op. cit.* Il modello del controllo dell'accesso è ormai un consolidato *business model* nel settore dei media digitali dove informazione e conoscenza sono di fatto privatizzate attraverso strumenti tecnologici supportati da norme giuridiche. Sull'argomento mi permetto di rimandare a N. LUCCHI, *Digital Media & Intellectual Property*, Berlin, 2006.

e la zona indicata dall'indicazione geografica ⁽⁹⁵⁾.

Tali diritti esclusivi rappresentano uno strumento di protezione per prodotti di particolare pregio, facendo leva sulla loro origine e reputazione per compensare l'investimento nella qualità effettuato dai loro produttori. Nella *governance* del commercio mondiale, caratterizzata da una progressiva liberalizzazione degli scambi commerciali, si è tuttavia creata una frattura tra due blocchi contrapposti di paesi all'interno dell'OMC. Un gruppo di paesi membri, che annovera un elevato numero di prodotti con specificità legate all'origine geografica, come Svizzera, India, Thailandia, Kenya e UE, sostengono un rafforzamento della protezione delle indicazioni geografiche perché percepiscono in tale strumento un aiuto alla commercializzazione dei loro prodotti, nonché una protezione contro eventuali contraffazioni. A questo gruppo si contrappongono quei paesi membri, tra cui Stati Uniti, Canada, Argentina, Cile, Australia e Nuova Zelanda, che, al contrario, non possiedono una spiccata tradizione alimentare legata al territorio, ma che possono però vantare un'ampia fascia di popolazione con radici europee e che quindi riescono ad ottenere un vantaggio dalla reputazione degli alimenti europei – famosi per la valenza geografica tradizionale – anche attraverso imitazione di prodotti e assonanze delle relative denominazioni con quelle dei prodotti originali, beneficiando di una rendita di posizione legata ad una reputazione non propria ⁽⁹⁶⁾.

La questione, ancora all'esame dell'OMC nel quadro dell'Agenda di sviluppo di Doha, è essenzialmente incentrata

(95) S. CARMIGNANI, *La tutela delle indicazioni geografiche nell'accordo TRIPs*, cit., p. 84.

(96) Così R. PIERI, R. FANFANI, *Il sistema agro-alimentare dell'Emilia-Romagna*, cit. p. 324. Vedi anche A. GERMANÒ, *Il panel WTO sulla compatibilità del regolamento comunitario*, cit., p. 283. Sul punto è stato osservato che l'attenzione sui "segni distintivi in grado di recuperare quella qualità che si lega all'identità territoriale e geografica dei prodotti e dunque destinata a valorizzare proprio la 'diversità', che è esattamente l'opposto dell'indifferenza tipica della produzione di massa industriale, rivelano una diffusa percezione circa la peculiarità del complesso sistema agroalimentare 'europeo' rispetto a quello nord-americano e, più in particolare, circa la ricca morfologia che il primo presenta". Così A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, cit., p. 27.

sulla scelta del livello e delle modalità di protezione da attribuire alle indicazioni geografiche. Da una parte, l'UE ritiene ragionevole estendere a tutti i prodotti alimentari la protezione per le indicazioni geografiche attualmente accordata ai vini ed ai prodotti alcolici, alzando lo standard dei riconoscimenti e dei controlli così da consentire una tutela uniforme nei diversi stati membri dell'OMC. Sul fronte opposto, tale proposta di riforma non risulta essere del tutto condivisa perché si ritiene che un maggior livello di protezione potrebbe comportare ostacoli alle attività commerciali.

Se la partita diplomatica sul punto appare ancora lunga da giocare, la rilevanza di tale questione, apparentemente legata alla *governance* del commercio mondiale, ci sembra altresì sottendere un problema più generale e fondamentale relativo alle possibili contese sull'utilizzo di tali denominazioni. Infatti, una volta sciolto l'attuale punto di frizione, è verosimile aspettarsi che un eventuale risultato positivo dei negoziati in corso possa lasciare il posto a lacerazioni e conflitti tra istituzioni, divenute custodi non solo di un mero segno commerciale, ma della propria stessa storia ed identità.

8. *La rinascita dei localismi: la riorganizzazione territoriale dello Stato*

Già Max Weber aveva osservato come le realtà territoriali siano capaci di guadagnare maggiore autonomia e capacità di iniziativa politica proprio in occasione dell'affievolimento e della disorganizzazione dei poteri superiori ⁽⁹⁷⁾. Del resto l'avvento degli Stati nazionali in Europa si deve proprio alla

(97) M. WEBER, *La città*, Milano, 1950, pp. 75 e 174. L'A. nel delineare la storia dell'evoluzione delle città, quale prima forma di aggregazione politica, sottolinea come lo sviluppo tali realtà territoriali fosse essenzialmente appoggiato dai sovrani solo a causa di una mancanza di organizzazione burocratica e dalle necessità finanziarie dei poteri superiori. Infatti, "non appena i mezzi di governo, politici e finanziari, dei potentati patrimoniali, regali o territoriali, consentivano di creare un'organizzazione burocratica adatta, i sovrani tentavano subito di annientare l'autonomia della città". ID. p. 175.

perdita di autonomia dei liberi comuni, a loro volta nati in seguito alla crisi del feudalesimo ⁽⁹⁸⁾. È in quest'ottica che può dunque essere letto l'effetto disgregante della globalizzazione e, nel nostro caso, anche il processo, ad essa interconnesso, di progressivo decentramento istituzionale che porta con sé una maggiore capacità di azione politica da parte delle regioni ed una maggiore autonomia dei loro governi ⁽⁹⁹⁾.

Di fronte ai più volte citati processi di erosione della sovranità nazionale, provenienti sia dall'interno che dall'esterno, lo Stato non sembra più in grado di affrontare i problemi globali generati dai processi di integrazione. Al contempo, "le istanze di comunità territoriali che cercano una propria affermazione per meglio realizzare determinate aspirazioni di tipo politico, economico e sociale, inducono gli Stati a riconsiderare le proprie articolazioni istituzionali attraverso la valorizzazione delle proprie componenti interne" ⁽¹⁰⁰⁾. Per dirla con le parole del sociologo americano Daniel Bell, "lo Stato nazionale è diventato troppo piccolo per certe cose, e troppo grande per altre" ⁽¹⁰¹⁾, ovvero gli Stati hanno visto diminuire la loro capacità organizzativa mentre "il raggio di strutturazione dei fenomeni sociali per certi aspetti è diventato più grande e per certi altri più piccolo" ⁽¹⁰²⁾. Da una parte c'è quindi l'evoluzione di un processo di globalizzazione, mentre dall'altra quello opposto di regionalizzazione.

Tali fenomeni hanno avuto un riflesso diretto sugli equilibri costituzionali e negli assetti istituzionali di molti Paesi europei che hanno provveduto ad una vera propria riorganizzazione dei loro territori e delle competenze dei loro organi ⁽¹⁰³⁾. Come è stato osservato, mentre nell'Europa degli anni cinquanta "solo la Germania era a struttura federale, l'Europa di oggi è ormai

(98) Cfr. A. BAGNASCO *et al.*, *Corso di sociologia*, Bologna, 1997, pp. 698-99.

(99) *Id.* p. 699.

(100) Così S. FARIELLO, *Globalizzazione, frammentazione, conflitti: la dimensione locale dei processi di decentramento*, in *Riv. It. di Conflittologia*, 2007.

(101) D. BELL, *Labour in the post-industrial society*, in *Dissent*, 19, 1972, p. 166.

(102) A. BAGNASCO *et al.*, *op. cit.*, p. 695.

(103) Cfr. S. FARIELLO, *op. cit.*

costituita prevalentemente da Stati a struttura regionale”⁽¹⁰⁴⁾.

In Italia, la riforma del titolo V della Costituzione ha ridefinito gli equilibri tra Stato ed autonomie locali concedendo alle Regioni non più un mero potere a emanare «norme legislative», ma una vera e propria funzione legislativa, al pari dello Stato, sicché l’una e l’altro possono legiferare negli spazi loro assegnati dalla Costituzione.

La nostra indagine, come anticipato in premessa, si soffermerà in particolare sul nuovo riparto delle competenze che si riferiscono alla materia agricoltura cercando di delineare se essa sia da considerarsi come ambito di disciplina unitario o se, piuttosto, il nuovo art. 117 conduca verso uno sgretolamento della materia, disperdendola nei vari titoli di competenza statali⁽¹⁰⁵⁾.

La recente riforma del titolo V della Costituzione italiana, infatti, ha dato vita ad una vera e propria stagione di trasformazioni istituzionali per gli enti territoriali. Tale provvedimento ha aperto nuovi scenari anche in materia di politiche agricole e rurali. Di fatto, la modifica costituzionale ha disegnato un nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e regioni.

Schematizzando, possiamo dire che allo Stato viene riconosciuta la potestà legislativa esclusiva in alcune materie espressamente elencate (art. 117, c. 2), nonché il potere di determinare i principi fondamentali nell’esercizio della potestà legislativa concorrente (art. 117, c. 3). Alla regione, invece, viene affidata la potestà legislativa generale in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata allo Stato (art. 117, c. 4).

In tale quadro di distribuzione delle competenze, il settore dell’agricoltura, come molte altre attività produttive, è riconducibile all’alveo della potestà regionale con la possibilità, quindi, di poter predisporre proprie regole.

È tuttavia stato osservato che l’assetto delle competenze regionali relative all’agricoltura risulta caratterizzato da non pochi elementi di ambiguità. Infatti, persistono incertezze circa

(104) L. ANTONINI, *Art. 117, c. 2, 3 e 4*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Utet, Torino 2006, p. 2256.

(105) Sul punto si veda diffusamente S. CARMIGNANI, *Agricoltura e competenza regionale*, Milano, 2006, p. 238.

l'individuazione dei confini delle singole materie ⁽¹⁰⁶⁾. Tali perplessità potranno essere superate solo attraverso la mediazione della giurisprudenza costituzionale. Nei fatti accade che alcune materie connesse all'agricoltura seguitano ad essere di competenza legislativa concorrente (come le materie connesse al governo del territorio) oppure di competenza esclusiva dello Stato (come nel caso della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema).

9. *Le sorti del governo dell'agricoltura nel contesto del neoregionalismo*

Il quesito cui tenteremo qui di dare una risposta è se sia possibile individuare nelle regioni un succedaneo o un surrogato dello Stato nazione, ovvero se la rivitalizzazione della legge regionale e della sua pretesa capacità di poter meglio manifestare le diverse identità delle popolazioni locali in una sorta di neoregionalismo glocalizzante, possa in qualche modo rappresentare una nuova forma di nazionalismo o piuttosto un regionalismo economico, con tutte le conseguenze che questo comporta.

Come è stato osservato, la riforma del titolo V si inserisce a pieno titolo nel fenomeno ormai ricorrente anche in Europa di un generalizzato rinnovamento dei regionalismi accompagnato, da una ripolitizzazione del territorio ⁽¹⁰⁷⁾. Da questo punto di vista, quella introdotta dal nuovo art. 117 della Costituzione è una piccola rivoluzione rispetto agli assetti dell'ordinamento locale presenti nel testo ante riforma. Mentre il testo originario attribuiva alle regioni ordinarie il potere di emanare norme di legge in uno specifico e definito ambito di materie espressamente elencate attenendosi a principi sostanziali stabiliti dalle

(106) Nella nota sentenza n. 303/2003 la Consulta ha, infatti, avuto modo di precisare come la mancata inclusione di una specifica materia nell'elencazione prevista dall'art. 117 implica una necessaria attribuzione della stessa alla competenza legislativa residuale delle regioni.

(107) M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2006, p. 162.

leggi dello Stato (ovvero concorrendo con tali fonti a dare un ordine alle materie oggetto di regolamentazione) ⁽¹⁰⁸⁾, il nuovo testo ribalta la situazione ed attribuisce alle Regioni un'autonoma potestà legislativa per ogni materia non espressamente riservata allo Stato.

Il nuovo articolo 117, infatti, prevede tre livelli di potestà legislativa: esclusiva dello Stato, limitatamente ad una ben definita lista di materie; concorrente delle Regioni, per una serie di materie ove le Regioni possono legiferare nell'ambito segnato da leggi quadro statali; esclusiva delle Regioni, in relazione a tutte le materie non assegnate allo Stato o alla legislazione concorrente ⁽¹⁰⁹⁾.

La materia agricoltura, non essendo espressamente indicata tra le materie statali né in quelle a legislazione concorrente dovrebbe far parte, salvo il profilo di tutela ambientale, nonché quello relativo ad altre materie riservate alla competenza statale con rilevanti implicazioni agricole, di quelle a legislazione residuale regionale ⁽¹¹⁰⁾.

Questa specifica competenza legislativa primaria delle Regioni, da una parte, e la limitazione all'intervento dello Stato, in caso di competenza concorrente, alla sola organizzazione di principi generali, dall'altra, "implicano [...] una significativa revisione della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato tradizionalmente invocata per delimitare la competenza legislativa delle Regioni" ⁽¹¹¹⁾. In particolare, è stato osservato che, per quanto riguarda il settore dell'agricoltura, tale nuovo assetto si è tradotto in un accrescimento delle competenze regionali,

(108) A. ANSELMO et al., *Neoregionalismo e riforma federale dello Stato. Le sfide del nuovo ordinamento locale in Italia*, Milano, 2006, p. 42.

(109) Sui tre ambiti di potestà legislativa si veda diffusamente B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002, p. 71 e ss. Si veda anche S. BARTOLE et al., *Diritto regionale*, Bologna, 2003, p. 138; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, p. 58 ss.

(110) Sul punto si veda il ricco dibattito riportato in A. GERMANÒ (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2003. Ma anche F. ADORNATO, *La difficile transizione della (materia) agricoltura*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2002, p. 9.

(111) A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura*, 2001 op. cit. p. 138.

portando a compimento “la divaricazione tra una disciplina di origine transnazionale relativa ai mercati e quella sempre più territorialmente circoscritta avente ad oggetti le relazioni economiche legate ai processi produttivi di base”⁽¹¹²⁾.

Questa dislocazione territoriale delle competenze legislative sembra pertanto qualificare la Regione come vero e proprio soggetto di regolazione dello sviluppo rurale e di regolazione economica dell'agricoltura⁽¹¹³⁾, sperimentando una politica flessibile, articolata e integrata direttamente sul territorio⁽¹¹⁴⁾. Nella sostanza, il nuovo riparto delle competenze legislative rispetto alla materia “agricoltura e foreste”, contenuta nell'originaria versione dell'art. 117 della Costituzione ed assente nella nuova formulazione, parrebbe lasciare spazio ad una piena competenza regionale in quanto materia innominata. Il condizionale è tuttavia d'obbligo in quanto, così come concepita dal legislatore costituzionale, la potestà legislativa residuale “si presenta senza un oggetto determinato e non facilmente determinabile”⁽¹¹⁵⁾. In effetti, la materia agricoltura ha sempre rappresentato un ambito storicamente assegnato alle Regioni. Ciò sembrerebbe riconfermato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 12/2004 ove, incidentalmente, viene chiarito che la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione rappresenta “il nocciolo duro della materia agricoltura” che come tale, non essendo enumerata in alcun elenco è da ritenersi “di competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni e sottratta alla competenza legislativa statale”.

(112) *Ibidem*.

(113) Cfr. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, 2005, p.183 ss.

(114) Tale ultima questione è avvalorata da quanto contenuto nella recente firma della politica agricola comune con il Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001 ed il Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

(115) Così P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit, p. 81.

In questo senso, è stato osservato come la materia costituirebbe “la più rappresentativa delle materie innominate di esclusiva competenza regionale, ossia di quelle materie che, dal punto di vista della specificità territoriale, sono legate strettamente alla realtà delle singole Regioni”⁽¹¹⁶⁾. Tuttavia, sul piano strettamente funzionale, l’area dell’agricoltura può essere compresa da interventi legislativi statali sia “nei limiti in cui questi rispondano ad una delle materie di competenza esclusiva dello Stato fissate nello stesso art. 117 Cost.”, sia nel caso di “materie ricadenti nella competenza concorrente dello Stato e delle Regioni”⁽¹¹⁷⁾. Tale nuovo spazio attribuito alla potestà regolamentare regionale potrebbe contribuire a far crescere un nuovo rapporto tra istituzioni e territori, ovvero stimolare una differenziazione nei criteri di disciplina della materia agricoltura “con altrettante differenti scelte normative” capaci di stimolare “la competizione tra sistemi territoriali locali, oltre che tra quelli giuridico istituzionali”⁽¹¹⁸⁾. In questo senso può essere letta la riscontrata tendenza verso lo sviluppo di una legislazione regionale di regolazione e orientamento della produzione con lo scopo di incrementare e valorizzare anche la qualità dei prodotti alimentari⁽¹¹⁹⁾.

Tuttavia, mentre, come già osservato, l’appartenenza della materia agricoltura alla competenza regionale di tipo residuale sembra essere ampiamente riconosciuta⁽¹²⁰⁾, appaiono ancora alquanto incerti i confini con le competenze statali⁽¹²¹⁾, nonché

(116) Così A. JANNARELLI, *Il diritto dell’agricoltura nell’era della globalizzazione*, Bari, 2003, p. 215.

(117) *Ibidem*.

(118) Cfr. F. ADORNATO, *Politiche agricole comunitarie e nuovi profili giuridico-istituzionali*, cit.

(119) V. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, cit., p. 183.

(120) Si veda e.g. la già citata sentenza della Corte n. 12/2004 dove, intervenendo sulla disciplina sanzionatoria per l’impianto abusivo di vigneti, si afferma che la produzione di vegetali ed animali destinati all’alimentazione rappresenta “il nocciolo duro della materia agricoltura” e come tale “si tratta, dunque, di competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni e sottratta alla competenza legislativa statale”.

(121) È stato notato come vi siano in effetti “vari titoli di competenza esclusiva dello Stato o di tipo concorrente che affiancano, attraversano e comunque incidono sulla materia agricoltura”. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto*

con quelle che sono state definite *materie-non materie* ⁽¹²²⁾, ovvero quelle formule riferite non a settori materiali in senso stretto, ma piuttosto a valori costituzionali che unificano la legislazione dello Stato e delle Regioni ⁽¹²³⁾. Infatti, questa riconosciuta competenza esclusiva regionale tende di fatto a sovrapporsi con altri livelli di competenze che incidono indirettamente con il governo della materia agricoltura ⁽¹²⁴⁾. Così, per esempio, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è attribuibile alla competenza esclusiva statale ⁽¹²⁵⁾; l'alimentazione ricade nella competenza esclusiva concorrente intrecciandosi addirittura con competenze esclusive comunitarie ⁽¹²⁶⁾. Lo stesso dicasi per il governo del territorio o, ancora, per la competenza esclusiva statale in materia di concorrenza, che limita, in grandissima parte, le competenze esclusive delle regioni, dato che la loro regolamentazione in materia agraria è spesso volta proprio

2004-2005 sullo stato della legislazione, cit., p.186.

(122) Tale espressione si deve a A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.* 2003, p. 21.

(123) L'esempio più eloquente, ai fini della nostra indagine, è senz'altro rappresentato dalla tutela dell'ambiente (sentt. nn. 407/2002, 536/2002, 96/2003, 222/2003, 226/2003, 307/2003, 311/2003, 331/2003, 378/2003, 259/2004, 62/2005, 247/2006 ecc.) anche se si tratta, di un fenomeno qualitativamente e quantitativamente rilevante, come dimostra l'ampia giurisprudenza costituzionale che ha riclassificato in questa categoria buona parte delle materie statali esclusive e concorrenti. In particolare, in riferimento alla tutela dell'ambiente, nella sent. n. 407/2002 la Corte precisa che non "tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché [...] si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie". Sul punto F. BENELLI, *L'ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni* 2004, p. 181; ID., *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2007, p. 87 ss.

(124) Sull'argomento si veda e.g. S. MASINI, *Agricoltura e regioni: appunti sulla riforma costituzionale*, Roma, 2002; A. GERMANÒ, *La "materia" agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, in *Le Regioni* 2003, pp. 131-132.

(125) V. F. BENELLI, *L'ambiente tra "materializzazione" della materia e sussidiarietà legislative*, cit., p. 176. È stato inoltre notato che i rapporti tra agricoltura e ambiente sono strettissimi poiché l'agricoltura, oltre ad essere di fatto immersa nell'ambiente, è da questo condizionata e condizionabile. Così L. COSTATO, *L'agricoltura secondo il nuovo art. 117 Cost.*, in A. GERMANÒ (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2003, p. 139.

(126) Cfr. L. COSTATO, *L'agricoltura secondo il nuovo art. 117 Cost.*, cit., pp. 139-140.

ad erogazioni di sostegni ad imprenditori agricoli⁽¹²⁷⁾. In particolare, le interferenze con altre materie si complicano proprio per il fatto che la materia agricoltura risulta sempre più caratterizzata da una tendenziale espansione verso il diritto agro-alimentare e agro-ambientale.

Tali tensioni sembrano destinate a perdurare e una conferma verrebbe dai numerosi ricorsi dello Stato alla Corte costituzionale⁽¹²⁸⁾. In sostanza, per ritornare alla domanda iniziale, pur non dubitando che la giurisprudenza troverà il modo per colmare lacune e sovrapposizioni di poteri, l'impressione è che le competenze esclusive dello Stato tendano talvolta a marginalizzare le competenze residuali delle regioni. Anzi, la trasversalità della materia agricoltura fa sì che la disciplina conseguente sia il prodotto della composizione di interessi diversi, nazionali e locali, che segnano l'area di intervento a volte del legislatore statale e a volte di quello regionale⁽¹²⁹⁾. Sembra quindi doversi ammettere che un vero regionalismo sarà possibile quando "più che promettere devoluzioni di materie e competenze dal centro alla periferia, solo in parte concretamente realizzabili, si riuscirà a portare la periferia nel centro"⁽¹³⁰⁾. Pertanto, in tale nuovo regionalismo a geografia variabile⁽¹³¹⁾ e a materie dematerializzate⁽¹³²⁾, mentre alle Regioni viene senz'altro attri-

(127) L. COSTATO, *L'agricoltura secondo il nuovo art. 117 Cost.*, cit, p. 137.

(128) Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislazione*, cit., pp. 187-188. Anche se il riparto per materia è rimasto il criterio principale per la distribuzione delle competenze, il revisore costituzionale sembra averlo affiancato con un meccanismo dinamico basato sul perseguimento degli interessi. Sul punto si veda diffusamente F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, cit. In tema di superamento dei limiti all'operato delle Regioni si vedano e.g. le pronunce della Corte n. 282/2002 e n. 407/2002 dove, per prime, si possono rinvenire alcune indicazioni sull'interpretazione del nuovo dettato costituzionale.

(129) S. CARMIGNANI, *op. cit.*, p. 591.

(130) A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. Soc.*, n. 2/2000, p. 217.

(131) Così S. CARMIGNANI, *op. cit.*, p. 594. L'A. osserva in particolare come la competenza regionale in agricoltura sia "competenza destinata a non essere monade isolata, ma ad esplicarsi in un sistema normativa policentrico nel quale Stato e Regioni, ciascuno secondo i propri titoli di legittimazione, concorrono a disegnare il mosaico della disciplina".

(132) Cfr. F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie*, cit.

buita una posizione di attore principale essendo chiamate a sopportare quasi tutto il peso dei nuovi strumenti giuridici, l'agricoltura diviene anch'essa sul piano oggettivo un attore senza nome, ovvero una *non materia* nel senso che, pur non essendo materia in senso tecnico, costituisce titolo legittimante per l'esercizio del potere legislativo, almeno fino a quando o gli statuti regionali o la giurisprudenza "non interverranno a precisarne" con esattezza "i lineamenti ed a offrire una aggiornata riflessione logica ed ermeneutica con l'obiettivo di rimuovere le incertezze nei punti di contrasto con altre materie" ⁽¹³³⁾.

10. Conclusioni

Abbiamo avuto modo di osservare come le sorti del governo dell'agricoltura siano, sotto diversi punti di vista, ormai intrinsecamente connesse a quelle più ampie dei territori a cui il settore è dinamicamente legato. Da tali riflessioni siamo passati all'osservazione di come tale processo sia direttamente connesso a quanto ormai avviene in campo economico, sociale e giuridico, nel contesto del fenomeno che viene designato con il termine globalizzazione, ovvero "l'aumento delle interdipendenze tra sistemi economici e sociali di Paesi diversi" ⁽¹³⁴⁾. I fenomeni di globalizzazione, infatti, fanno risaltare la centralità dei sistemi territoriali che, a loro volta esprimono una connotazione unitaria e coesa proprio del settore agricolo ⁽¹³⁵⁾. Da questo processo per certi versi unificante e per certi altri disgregante, "non è rimasta esclusa l'agricoltura che, negli ultimi venti anni, è passata da una dimensione quasi esclusivamente settoriale, con politiche ed obiettivi propri, ad una dimensione globale, dove le politiche di settore hanno assunto un ruolo chia-

(133) Così S. MASINI, *Agricoltura e regioni: appunti sulla riforma costituzionale*, cit., p. 106.

(134) Istituto Nazionale di Economia Agraria, *Rapporto sullo stato dell'agricoltura*, 2003.

(135) Così, F. ADORNATO, *La difficile transizione della (materia) agricoltura*, in *Dir. Giur. Agr. Amb.*, 2002, p. 484;

ramente e necessariamente subordinato rispetto alle politiche economiche generali”⁽¹³⁶⁾.

La prospettiva del governo dell’agricoltura, osservata nello specchio della globalizzazione, costituisce un punto di osservazione privilegiato sia per percepire il grado di problematicità posseduto dalla riforma costituzionale del titolo V, sia per comprendere l’articolazione del sistema di valorizzazione normativa dell’origine territoriale dei prodotti. In entrambi i casi abbiamo potuto osservare come la specificità locale sia stata utilizzata per acquisire vantaggi in diverse tipologie di concorrenza globale⁽¹³⁷⁾ e come alla tendenziale uniformità imposta dall’apertura dei mercati si opponga un processo opposto che incoraggia la valorizzazione delle differenze.

Entrambe le prospettive ci hanno inoltre permesso di mettere in luce i punti di criticità circa l’effettiva capacità di rispondere ai processi di riorganizzazione territoriale dello stato, ovvero di controllare l’efficienza del sistema di articolazione di poteri decentralizzato anche quando tali poteri siano eventualmente esercitati o esercitabili a livelli più vicini al *demos*.

Infine, abbiamo visto come, nel contesto internazionale, l’incremento di diversi organi giurisdizionali unito all’aumento delle competenze di istituzioni sovranazionali, come quelle attribuite all’OMC, siano un segno tangibile dei profondi cambiamenti in atto, cambiamenti così profondi da mettere in crisi persino lo stesso concetto di sovranità. Così, mentre l’OMC e le sue regole conquistano sempre più il centro della scena, le strutture burocratiche e l’atteggiamento dei governi nazionali si stanno sempre più internazionalizzando.

Proprio alla luce di tali differenti processi, emerge la consapevolezza di come il nuovo mercato globalizzato, che non tollera incertezze e limitazioni territoriali, abbia bisogno di regole trasparenti ed omogenee per il suo funzionamento. In certe circostanze, per venire incontro alle diverse culture e sensibilità, il mercato può trovare dei validi alleati proprio nelle istituzioni

(136) S. VIERI, *Politica agraria comunitaria, nazionale, regionale*, Bologna, 2001.

(137) Cfr. E. RULLANI, *La fabbrica dell’immateriale: produrre valore con la conoscenza*, Roma, 2005, p. 198.

locali che meglio possono riuscire a disciplinare i rapporti economici ed i soggetti che vi operano ⁽¹³⁸⁾.

(138) Cfr. A. IRACE, *Agricoltura e artigianato nella riforma del titolo V*, in L. AMANNATI, T. GROPPi, *La potestà legislativa tra Stato e Regioni*, Milano, 2003, p. 141.

La telematica in Emilia-Romagna: obiettivi, strategie e strumenti di governance

di Gaudenzio Garavini, Sandra Lotti, Dimitri Tartari

Sommario

Premessa. – 1. L'e-government e la società dell'informazione. – 2. Le politiche di e-government europee e nazionali. – 3. Il contesto regionale. – 4. La l.r. 24 maggio 2004, n.11 "Sviluppo regionale della società dell'informazione". – 5. Il PITER: le Linee Guida al Piano telematico dell'Emilia-Romagna 2007-2009. – 6. La CN-ER: Community Network dell'Emilia-Romagna. – 7. Conclusioni.

Premessa

Le Pubbliche Amministrazioni emiliano-romagnole da più di dieci anni si misurano nell'applicare le tecnologie informatiche per scambiare dati ed offrire servizi a cittadini, imprese ed altri soggetti pubblici. L'*e-government*, di questo infatti si tratta, ha la caratteristica di influenzare in modo trasversale tutti i settori dell'amministrazione nei processi e nei procedimenti amministrativi più importanti. Questa ed altre peculiarità, quale la naturale resistenza al cambiamento, hanno reso difficoltosa e non sempre efficiente l'attuazione di strategie di innovazione delle PA messe in atto dal governo centrale rivolte alla totalità degli enti territoriali.

Le politiche e le programmazioni in materia di *e-government* hanno dovuto altresì fare i conti con un assetto normativo nazionale in materia di amministrazioni pubbliche locali in evoluzione. Negli anni a cavallo del millennio infatti, secondo il principio di sussidiarietà, si è assistito a livello nazionale al sempre più progressivo trasferimento delle competenze amministrative (legge n. 59 del 1997) e al riconoscimento di una più ampia autonomia agli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali") fino alla revisione delle funzioni e degli elementi fon-

danti la Repubblica previsti nella Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”).

In questo contesto lo sviluppo della società dell’informazione regionale è stato perseguito in Emilia-Romagna attraverso l’attuazione della legge regionale 24 maggio 2004, n. 11 che ha definito in modo puntuale gli obiettivi, le strategie e gli strumenti di *governance* a disposizione della Regione e delle autonomie locali. Quello che va definendosi e realizzandosi è un nuovo assetto organizzativo che rispetta le funzioni ed i ruoli istituzionali dei singoli enti locali, della Regione e dello Stato ottimizzando gli sforzi e le sempre poche risorse economiche disponibili.

Nel presente documento si introdurrà lo scenario nazionale ed internazionale nel quale è maturata l’esigenza del sistema regionale emiliano-romagnolo di dotarsi di una legge specifica sulla società dell’informazione, avendo cura di descrivere quelle che sono le finalità e gli obiettivi che la legge si pone e soffermandosi in modo particolare sullo stato di attuazione delle nuove forme organizzative di *governance* regionali.

1. *L’e-government e la società dell’informazione*

Il così detto *e-government* (da *electronic government*, anche noto come *e-gov*, *digital government* o *online government*) fa riferimento all’utilizzo da parte delle amministrazioni pubbliche delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (Information and Communication Technologies – ICT) per scambiare dati ed offrire servizi a cittadini, imprese ed altri soggetti pubblici. Obiettivi principali dell’*e-government* sono: (1) il miglioramento dell’efficienza interna e (2) la riduzione dei costi nell’offerta di servizi pubblici nonché (3) un migliore accesso ai servizi pubblici e (4) la diffusione di processi di democrazia partecipata.

Le prime esperienze di *e-government* risalgono al 1997 se si considerano gli Stati Uniti d’America e a qualche anno dopo

per quello che riguarda l'Europa e l'Italia. L'*e-government* è la componente più strettamente correlata al mondo della pubblica amministrazione di una dimensione più generale denominata "società dell'informazione". Con quest'ultimo termine si intende l'insieme degli effetti che l'uso e la diffusione delle ICT hanno sulle varie componenti della società (cittadini, imprese, pubblica amministrazione, ecc.). Studi non più troppo recenti hanno individuato nell'uso diffuso di tecnologie dell'informazione e della comunicazione la causa della maggiore crescita percentuale dell'economia nazionale (nella fattispecie quella statunitense). In altri termini la tecnologia agisce sulla società incrementando la produttività del lavoro. Tale effetto positivo può essere generato nella sola eventualità che sia presente un adeguato livello di conoscenza e competenze (cioè vi siano soggetti capaci di avvantaggiarsi e mettere a valore le ICT).

Viste le rispettive potenzialità una società dell'informazione evoluta ed estesa e la diffusione dell'*e-government* sono divenuti ben presto oggetto di strategie e programmazione a tutti i livelli (europeo, nazionale e locale).

2. *Le politiche di e-government europee e nazionali*

Il tema dell'utilizzo e dell'incremento nell'uso delle ICT è affrontato a livello europeo dal 1999, anno nel quale la Commissione europea vara il programma "eEurope – una società dell'informazione per tutti" ⁽¹⁾ che fissa l'obiettivo strategico dell'Unione europea per il decennio a venire, ossia "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo". A questa prima esperienza seguono altri documenti di indirizzo che ne correggono, ridimensionandoli, gli obiettivi ("eEurope 2002", "eEurope Update" ed "eEurope 2005") sino a giungere all'attuale "Piano di azione eGovernment i2010" ⁽²⁾ che identifica cinque principali priorità (da raggiun-

(1) eEurope – Una società dell'informazione per tutti, COM 1999/687.

(2) i2010 – Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione, SEC(2005) 717, 1 giugno 2005.

gere entro il 2010): (1) non lasciare indietro nessun cittadino; (2) fare dell'efficienza e dell'efficacia una realtà; (3) sviluppare servizi chiave ad alto impatto; (4) rendere disponibili gli strumenti abilitanti; (5) rafforzare la partecipazione democratica.

Raccomandazioni e strategie non mancano anche a livello nazionale; nel 2002, infatti, il Governo dedica in modo esclusivo uno dei propri Ministri al tema dell'innovazione e delle tecnologie⁽³⁾ ed inaugura una stagione di bandi volti a finanziare progetti di informatizzazione dei servizi e dei processi delle PA locali⁽⁴⁾. All'*e-government* è assegnato il compito di rendere sostenibile ed efficiente la nuova architettura istituzionale sempre più federalista dello Stato italiano (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione"). Se, infatti, lo spostamento di poteri, competenze e risorse pubbliche verso gli enti più vicini ai cittadini, alle imprese ed al territorio valorizza e stimola la capacità di autogoverno e il rapporto tra cittadini ed istituzioni, altresì comporta anche, per essere sostenibile, nuovi assetti organizzativi, rapporti istituzionali e approcci culturali "di sistema". Nel 2003 è consapevolezza delle Regioni e del Governo⁵ che senza una comune visione di sistema di tutti gli attori istituzionali (amministrazioni centrali, regionali, enti locali) le aspettative di migliori servizi difficilmente si realizzeranno e certamente si produrranno elevate diseconomie. Le tecnologie dell'infor-

(3) Il Ministro Lucio Stanca con la direttiva del 18 dicembre 2003 "Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione per l'anno 2004" in cui indica quali settori di intervento prioritario: (1) servizi *on line* per cittadini ed imprese; (2) accessibilità dei siti internet della pubblica amministrazione; (3) trasparenza dell'azione pubblica; (4) efficienza delle amministrazioni: posta elettronica, documento elettronico; (5) distribuzione ai dipendenti pubblici di carte elettroniche multiservizi; (6) sicurezza delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; (7) sviluppo delle competenze.

(4) Attraverso un bando nazionale "1° Avviso" furono selezionati e co-finanziati 134 progetti di *e-government* sull'intero territorio nazionale. Molti progetti presentavano partenariati di svariate centinaia di enti locali.

(5) Il documento "L'*e-government* per un federalismo efficiente, una visione condivisa una realizzazione cooperativa" pubblicato in data 1 aprile 2003 è stato elaborato dal Comitato tecnico della Commissione permanente per l'innovazione e le tecnologie costituita tra i Presidenti delle Regioni ed il Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

mazione e della comunicazione sono, nella visione condivisa da Governo e Regioni, la risposta che consente di porre in modo nuovo il rapporto tra autonomia locale e necessità di coordinamento e di armonizzazione dei processi innovativi a livello nazionale. Infatti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono essenzialmente strumenti per la cooperazione e il coordinamento, cioè tecnologie che possono facilitare e semplificare il rapporto tra soggetti diversi. Tale potenzialità, insita nell'utilizzo delle ICT, è una necessità nel processo di attuazione del federalismo che prevede una cooperazione paritaria tra i diversi soggetti istituzionali.

Questo approccio che riconosce l'interdipendenza tra sviluppo dell'*e-government* e un efficiente federalismo (coerente con i principi enunciati all'art. 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59) ⁽⁶⁾ evidenzia l'esigenza di forme di *governance* coordinata tra tutti i livelli del governo nazionale e locale nella consapevolezza che, per godere dei benefici attesi dall'*e-government*, deve essere l'intero sistema pubblico a "re-inventarsi" ⁽⁷⁾.

L'attenzione al tema dell'*e-government* e della società dell'informazione è rimasta alta anche nelle priorità del nuovo Governo che ha previsto, nel 2006, il Ministero per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione (aggregando le competenze precedentemente detenute dal Ministro della funzione pubblica e da quello dall'innovazione e delle tecnologie). Le linee guida del nuovo Ministro partono dal presupposto che la riforma della pubblica amministrazione deve essere frutto di una "rivoluzione culturale per cui l'informatica non è più un fine ma un mezzo".

Un poco come avvenuto in Europa, con il passaggio dal programma eEurope a i2010 ⁽⁸⁾, a valle di un primo periodo di

(6) Principio di sussidiarietà, di completezza, di efficienza ed economicità, di cooperazione, di responsabilità e unicità dell'amministrazione, di omogeneità, di adeguatezza, di differenziazione, della copertura finanziaria e patrimoniale e di autonomia organizzativa e regolamentare.

(7) Si ricordi a tal proposito la prima iniziativa di *e-government* voluta da Vicepresidente degli Stati Uniti Al Gore nel 1997 ed intitolata "*reinventing government*".

(8) Motivato anche da mutati assetti economici e tassi di crescita inferiori alle aspettative.

“entusiastiche sperimentazioni” e risultati incoraggianti ma poco diffusi, il Governo italiano indica sette specifici obiettivi di legislatura ⁽⁹⁾: (1) il miglioramento dell’efficienza della pubblica amministrazione (innovando quindi i processi, attuando il codice ⁽¹⁰⁾ per semplificarli, formando *on line* il personale); (2) la piena cooperazione tra le amministrazioni, (attraverso anche l’integrazione delle banche dati nazionali e i registri pubblici); (3) il miglioramento della trasparenza della spesa pubblica (saranno informatizzati tutti i pagamenti per l’effettivo monitoraggio dei conti pubblici, accrescendo l’uso della rete per l’acquisto di beni e servizi); (4) la costruzione della cittadinanza digitale (promuovendo l’*e-democracy* e superando il divario digitale, garantendo la qualità e la possibilità di poter accedere ai portali nazionali e ai siti della pubblica amministrazione); (5) il monitoraggio delle iniziative della pubblica amministrazione per misurarne l’efficienza (sarà creata una rete delle eccellenze); (6) favorire la competitività delle imprese prevedendo anche un tavolo per l’innovazione; (7) rendere l’Italia protagonista del processo di innovazione in Europa.

In particolare nelle linee strategiche del marzo 2007 si specifica che “Per convergere verso un sistema nazionale di *e-government* è fondamentale che tutte le strutture nazionali e locali della pubblica amministrazione alle quali sono affidate missioni ed azioni per lo sviluppo dell’innovazione siano componenti organiche di una rete di collaboratori senza sovrapposizioni di funzioni, con ruoli distinti e responsabilità ben definite e cooperanti.”.

Proprio in questa ottica la Conferenza Unificata Stato-

(9) Linee Guida Nicolais

(10) Il Codice dell’amministrazione digitale è stato emanato con decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82, pubblicato sulla G.U. n. 111 del 16 maggio 2005, a seguito della delega al Governo contenuta all’articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione 2001). Il Codice è entrato in vigore il 1 gennaio 2006. Esso ha lo scopo di assicurare e regolare la disponibilità, la gestione, l’accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell’informazione in modalità digitale utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell’informazione e della comunicazione all’interno della pubblica amministrazione, nei rapporti tra amministrazione e privati. In alcuni limitati casi, disciplina anche l’uso del documento informatico nei documenti tra privati.

Regioni, città e autonomie locali ⁽¹¹⁾ ha approvato nel settembre del 2007 il “Patto per l’attuazione del sistema di *e-government* nelle Regioni e negli enti locali” (progetto PAESE). L’accordo rappresenta la cornice entro la quale condividere gli obiettivi di programmazione e pianificare lo sviluppo della società dell’informazione e dell’*e-government*. I firmatari assumono che le tecnologie di nuova generazione possano diventare gli strumenti di una nuova “convergenza istituzionale”, fondata sulla matrice culturale della Rete e sul principio della cooperazione/condivisione che è alla base della società della conoscenza. Una forte azione di coordinamento e di armonizzazione delle politiche e dei programmi, che coinvolga tutti i livelli di governo, è ora, quindi, la base per rendere sostenibile il modello nazionale di sviluppo dell’*e-government* orientato in senso federale.

3. *Il contesto regionale*

Tenendo in considerazione che la pubblica amministrazione nel suo complesso rappresenta il più grande settore dell’economia (nella UE a 15 la spesa pubblica complessiva ammontava in media nel 2003 al 45% del PIL) ⁽¹²⁾ è facile capire perché l’*e-government* è una delle componenti della società dell’informazione su cui Europa, singoli Stati e Regione Emilia-Romagna hanno da subito deciso di intervenire.

In Emilia-Romagna tra il 1999 ed il 2006 si sono susseguiti

(11) La Conferenza unificata è stata istituita dal d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, che ne ha definito anche la composizione, i compiti e le modalità organizzative ed operative (articoli 8 e 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281). La Conferenza unificata, sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, opera al fine di: 1) favorire la cooperazione tra l’attività dello Stato e il sistema delle autonomie; 2) esaminare le materie e i compiti di comune interesse. È competente in tutti i casi in cui Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, ovvero la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali sono chiamate ad esprimersi su un medesimo oggetto (art. 9, comma 2, del d.lgs. 281/1997).

(12) “European Competitiveness Report 2004”, Commission Staff Working Paper SEC(2004) 1397, 8 novembre 2004.

e hanno trovato realizzazione due programmazioni regionali (Piano telematico regionale 1999-2001 e Piano telematico regionale 2002-2005).

Con il primo Piano telematico regionale (PTR), in coerenza con le scelte fatte a livello europeo prima e nazionale poi, fu stabilito di promuovere il paradigma tecnologico "Internet e Web" nelle pubbliche amministrazioni finanziando 132 progetti proposti dagli stessi enti locali con lo scopo di diffondere conoscenza e consapevolezza delle potenzialità delle tecnologie informatiche applicate a Internet. Parte dei finanziamenti furono destinati alle amministrazioni provinciali per stimolare la definizione di piani territoriali dedicati. Complessivamente l'ammontare delle risorse Regionali attivate fu di 49,1 milioni di euro. Questa iniziativa, pur raggiungendo gli obiettivi, evidenziò il limite di azioni troppo frammentate che non realizzano veri cambiamenti in quanto non interessano un massa critica di enti.

Sulla base dell'esperienza maturata con il PTR 1999-2001 nel periodo 2002-2005 i maggiori investimenti furono volti a realizzare le infrastrutture di rete fissa a banda larga e mobile con tecnologia digitale a servizio di tutti gli EELL⁽¹³⁾ (le attuali reti LEPIDA che collegano le Amministrazioni Pubbliche della Regione e R3 per i servizi di protezione civile, polizia municipale ed emergenza sanitaria) e a sperimentare e rendere fruibili una gamma di servizi pubblici per il tramite del Web. Concretamente furono, quindi, finanziati ed avviati progetti volti ad incrementare l'efficienza della pubblica amministrazione attraverso l'introduzione delle ICT in combinazione con azioni per l'ammodernamento e la trasformazione organizzativa e procedurale per più di 120 milioni di euro (quasi esclusivamente di fonte Regionale).

Le modalità utilizzate per costruire LEPIDA, la rete a banda

(13) Rispondendo anche a quanto previsto nella "Riforma del sistema regionale e locale" legge regionale 21 aprile 1999, n. 3, art. 14 "Funzioni della Regione", comma n. 4: "La Regione, al fine di garantire l'efficace coordinamento delle informazioni e la comunicazione interistituzionale con il sistema locale, promuove lo sviluppo ed il raccordo di un sistema informatico ed informativo regionale che assicuri la connessione telematica tra la Regione e gli enti locali stessi".

larga delle Pubbliche Amministrazioni dell'Emilia-Romagna, fu quella dell'intesa istituzionale, in particolare vennero siglati sette distinti Accordi di programma quadro, che coinvolse tutti gli enti locali della regione (Regione, Province, Comuni e loro Associazioni e Unioni, Comunità montane). Con questi Accordi le Amministrazioni aderenti manifestarono la volontà di realizzare la rete LEPIDA e definirono le linee guida per la sua costruzione ⁽¹⁴⁾.

Tra il 2002 ed il 2003 emersero così a livello regionale quelle criticità che sarebbero poi state definite "tipiche" delle politiche di *e-government* internazionali e nazionali. Da un lato quindi si rese evidente l'esigenza di intervenire con azioni che interessassero in modo trasversale tutti i settori delle amministrazioni pubbliche e dall'altro fu chiaro che solo azioni coordinate tra i diversi livelli istituzionali avrebbero permesso di "ripensare e modernizzare" veramente i processi, le procedure e quindi i servizi. Il numero elevato di enti locali su cui l'*e-government* avrebbe dovuto intervenire e le ridotte disponibilità economiche e le limitate competenze resero evidente la necessità di stabilire regole e modalità attraverso le quali concertare le priorità e coordinare gli interventi e gli impegni di spesa.

Il mutato assetto normativo in materia di amministrazioni pubbliche locali (decentramento delle competenze amministrative ⁽¹⁵⁾, riconoscimento di una più ampia autonomia agli enti locali ⁽¹⁶⁾ e la revisione delle funzioni e degli elementi fondanti la Repubblica previsti nella Costituzione ⁽¹⁷⁾) e l'esigenza di inquadrare in uno schema istituzionale l'insieme delle iniziative e delle politiche legate alla telematica porta, nel maggio 2004 (in piena attuazione del PTR 2002-2005), all'approvazione del-

(14) Gli Accordi furono sottoscritti da tutti i 341 Comuni, dalle 9 Province e dalle 18 Comunità montane, ed ognuno è stato ratificato con un decreto del Presidente della Giunta regionale, che di fatto avviava formalmente le attività di realizzazione. Il primo Accordo di Programma fu firmato nel maggio 2003, l'ultimo nel maggio 2005.

(15) Legge 59 del 1997 e legge regionale dell'Emilia-Romagna 21 aprile 1999, n. 3

(16) Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

(17) legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione".

la legge regionale n. 11 “Sviluppo regionale della società dell’informazione”.

4. *La l.r. 24 maggio 2004, n. 11 “ Sviluppo regionale della società dell’informazione ”*

La l.r. n. 11/2004 emanata dalla Regione Emilia-Romagna per dare un assetto forte ed istituzionalizzato a tutta la politica telematica regionale, ed alle iniziative concrete da essa realizzate (che interessano quindi non solo l’amministrazione regionale ma tutto il territorio e tutti gli enti locali regionali) persegue: (1) lo sviluppo delle condizioni di vita dei cittadini attraverso un più facile e diffuso accesso alla conoscenza, rimuovendo le cause di divario digitale fra cittadini e tutelando il diritto alla riservatezza e all’autodeterminazione nell’uso dei dati personali; (2) lo sviluppo economico e sociale del territorio, stimolando la competitività del sistema-Regione con particolare riferimento all’adeguamento delle infrastrutture, alla diffusione omogenea dell’utilizzo delle nuove tecnologie, alla ricerca e alla sperimentazione di soluzioni di eccellenza per i profili tecnologici ed organizzativi, al supporto delle capacità delle imprese regionali di rispondere alle nuove esigenze del mercato ⁽¹⁸⁾.

Il testo preferisce, a principi e linee di indirizzo, interventi operativi e la chiara declinazione di quello che saranno: il nuovo *iter* procedurale che il sistema regionale seguirà per l’identificazione degli obiettivi comuni, l’approvazione degli stessi e la loro realizzazione operativa; i pilastri su cui poggerà il sistema regionale di *e-government* (regole tecniche, infrastrutture, forme e modi di cooperazione).

Nel pieno rispetto delle competenze dello Stato e del sistema delle autonomie, ed applicando i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, nella legge quindi: (1) sono definite in modo esplicito le funzioni e gli obiettivi della Regione; (2) è fissato il sistema di regole e lo sviluppo delle strutture tecno-

(18) Queste le “finalità generali” indicate all’art. 1 della l.r. n. 11/2004.

logiche che assicurano l'integrazione e l'interoperabilità dei sistemi informativi e lo sviluppo del "territorio digitale" ⁽¹⁹⁾; (3) sono definite le modalità di collaborazione fra tutte le pubbliche amministrazioni regionali e locali, enti ed organizzazioni di diritto pubblico regionali e locali ⁽²⁰⁾. Contemporaneamente sono normate tre azioni di sistema fondamentali per lo sviluppo dell'*e-government* regionale: (1) l'istituzione del sistema informativo regionale (SIR), costituito dal complesso delle basi di dati, dei servizi e delle procedure ed articolato nei diversi settori di intervento e per i differenti ambiti di conoscenze (capo IV); (2) la disciplina delle infrastrutture di rete regionali (rete fissa a banda larga – LEPIDA e Rete radiomobile regionale – R3) (capo III); (3) il regolamento del sistema regionale di negoziazione telematica, *e-procurement* (capo VI).

La norma così interviene predisponendo le basi per lo sviluppo della società dell'informazione regionale risolvendo all'origine i problemi di coordinamento e *governance* emersi nel corso delle esperienze realizzate negli anni precedenti. L'art. 6, in particolare, si occupa del processo di definizione delle "Linee di indirizzo per lo sviluppo delle ICT e dell'*e-government*" che di triennio in triennio rappresenteranno il punto di riferimento per la Regione ed il sistema delle autonomie

(19) All'art. 11, sviluppo del "territorio digitale", viene indicato che "La Regione opera per lo sviluppo omogeneo del "territorio digitale", promuovendo la collaborazione, anche in forme associate, per l'ampliamento e la gestione delle reti degli enti pubblici operanti in ambito regionale, coordinando l'integrazione della rete regionale dell'Emilia-Romagna nella rete nazionale delle pubbliche amministrazioni, dedicando specifici interventi e risorse all'assistenza tecnica e al sostegno finanziario delle iniziative degli enti del territorio. [...] La Regione promuove e favorisce la diffusione uniforme sul territorio, con particolare riguardo alle zone montane, dell'offerta di servizi di ICT commerciali, in special modo della copertura televisiva e della telefonia mobile; può intervenire con incentivi perché gli operatori del mercato incrementino l'offerta in Regione."

(20) La concertazione si attua (art. 17): (1) in sede di conferenze nel quadro degli accordi di programma, al fine di concludere accordi di programmi attuativi della presente legge; (2) attraverso l'istituzione di un Comitato permanente di indirizzo e coordinamento con gli enti locali, la cui composizione è deliberata dalla Giunta previo parere della Conferenza Regione-autonomie locali, che supporta la predisposizione e l'attuazione delle linee di indirizzo triennali; (3) in sede di Conferenza Regione-autonomie locali, che è chiamata ad esprimere pareri secondo quanto previsto dall'art. 30 della legge regionale n. 3 del 1999.

regionali.

Le Linee di indirizzo sono approvate dal Consiglio regionale e vengono prima predisposte e poi attuate (a garanzia di qualità e della rispondenza alle esigenze del territorio) con il supporto di un Comitato scientifico (sette esperti nominati dalla Giunta regionale) e di un Comitato permanente di indirizzo e coordinamento con gli enti locali (la cui composizione è deliberata dalla Giunta regionale previo parere della Conferenza Regione-autonomie locali ai sensi dell'Art. 30 della legge regionale 21 aprile 1999, n. 3). A seguito dell'approvazione delle linee di indirizzo sempre la Giunta adotta un programma annuale, molto dettagliato nelle scadenze e nei costi su cui viene eseguita attività di monitoraggio ⁽²¹⁾.

5. *Il PITER: le Linee guida al Piano telematico dell'Emilia-Romagna 2007-2009*

Il 2 maggio 2007 il Consiglio regionale ha approvato le Linee guida al Piano telematico dell'Emilia-Romagna (PITER) il terzo documento di programmazione regionale che si occupa in modo specifico di *e-government* e società dell'informazione e il primo frutto delle specifiche previste nella l.r. n. 11/2004. PITER sancisce così l'inizio di un nuovo periodo triennale di programmazione che fa tesoro dei risultati raggiunti nelle fasi precedenti nell'intento di portarli a sistema integrandone le varie componenti.

I principali elementi che distinguono e caratterizzano il PITER rendendolo uno strumento avanzato di programmazione territoriale sono: (1) la volontà esplicita di rispondere alle esi-

(21) Le attività di controllo e valutazione prevedono l'istituzione di un sistema di monitoraggio e controllo con indicatori di utilizzo e di costi, anche a confronto con altre realtà regionali, nazionali ed europee. Si prevede una relazione annuale sullo stato di attuazione delle "linee di sviluppo delle ICT e dell'*e-government*" a chiusura dell'esercizio finanziario, che contiene risultati, costi e effetti degli interventi, ed una relazione biennale sull'attuazione della legge e sui risultati ottenuti, che comprende vere e proprie attività di valutazione di uso, impatto e soddisfazione degli *stakeholder*.

genze del territorio mediante il coinvolgimento, nella progettazione e nella realizzazione degli interventi, degli EELL territoriali (in modo diretto e per il tramite del Comitato permanente di indirizzo e coordinamento con gli enti locali previsto dall'art. 6 della l.r. n. 11/2004); (2) l'integrazione in un unico documento di programmazione delle iniziative a contenuto tecnologico promosse dai vari settori dell'amministrazione regionale (nella direzione della costituzione formale e sostanziale del Sistema informativa regionale come previsto all'art. 13 della l.r. n. 11/2004); (3) la disponibilità della Regione Emilia-Romagna ad assumere un ruolo di servizio per gli EELL del territorio (specie quelli di piccole dimensioni) nell'attività di identificazione e coordinamento dell'approvvigionamento dei servizi tecnologici (strumenti di autenticazione, di *data center*, archiviazione documentale, ecc.) in una logica di sussidiarietà, efficienza ed economicità; (4) la messa a fattor comune delle risorse economiche e delle competenze tra sistema degli enti locali e Regione, espressione concreta della piena condivisione degli obiettivi e dell'opportunità degli interventi previsti in PITER e finalizzati a realizzare una "standardizzazione di qualità" che renda il sistema delle PA regionali integrato ed abiliti l'offerta di servizi innovativi da parte di tutti gli EELL del territorio con conseguenti effetti positivi sul riequilibrio e la coesione territoriale.

In continuità e sinergia con quanto realizzato nel passato e con quanto in corso di implementazione ed in coerenza con le strategie definite a livello nazionale (programma di *e-government*) ed europeo (eEurope2005 e i2010) il PITER definisce le azioni e le attività che interesseranno il periodo 2007-2009 focalizzandosi sui seguenti temi: (1) infrastrutture di rete per la PA, i cittadini e le imprese (reti regionali a banda larga e iniziative destinate alla riduzione del *digital divide* per cittadini ed imprese); (2) infrastrutture per l'accesso e l'operatività (costituzione di una piattaforma operativa che integri ed eroghi servizi di autenticazione e cooperazione applicativa, servizi tecnologici, servizi applicativi, di gestione documentale e per il controllo e la sicurezza del territorio); (3) servizi a cittadini ed imprese (dispiegamento di tutti gli strumenti necessari a garan-

tire il pieno accesso ai servizi da parte dei cittadini, facendo sì che il cittadino diventi il centro del sistema e valorizzando soluzioni tecnologiche che favoriscano la multimodalità e la mobilità, nonché l'utilizzo di strumenti di partecipazione, *e-democracy*). Progettazione e realizzazione di una strategia di uso, riuso ed integrazione dei servizi di *e-government* sull'intero territorio regionale; (4) servizi per la sanità (messa a sistema delle infrastrutture regionali con l'obiettivo di migliorare l'efficienza delle strutture e la qualità dei servizi); (5) servizi per l'istruzione (realizzazione di progetti destinati a supportare l'uso delle ICT per la didattica nelle scuole della regione); (6) *Knowledge Divide* (progettazione di attività volte a ridurre il numero di soggetti che restano esclusi dall'innovazione perché non avvezzi alle tecnologie, con particolare riferimento alle imprese regionali nonché alle fasce più sensibili come anziani, giovani e donne); (7) ricerca e sviluppo (prosecuzione e completamento dei progetti di ricerca co-finanziati nell'ambito del precedente Piano telematico regionale e diffusione dei primi risultati ottenuti su aree vaste del territorio regionale); (8) monitoraggio e *benchmarking* (consolidamento dell'attività di misurazione e *benchmarking* europeo a supporto delle attività di programmazione e progettazione, valutazione qualitativa dei progressi ottenuti nel tempo. Predisposizione di un sistema di monitoraggio dei progetti contenuti negli annuali programmi operativi al PITER).

Le iniziative previste nel PITER fanno largo uso delle reti regionali LEPIDA e R3 rendendole lo strumento base per la predisposizione di efficaci servizi di supporto all'operatività della pubblica amministrazione e quindi di servizi complessi destinati a cittadini ed imprese, in particolare LEPIDA rappresenta l'articolazione regionale del sistema pubblico di connettività⁽²²⁾ (SPC) come previsto dalla l.r. n. 11/2004 (capo III).

(22) Il sistema pubblico di connettività (SPC) è la rete che collega tra loro tutte le amministrazioni pubbliche italiane, consentendo loro di condividere e scambiare dati e risorse informative. L'SPC trova la sua genesi normativa con la legge del 29 luglio 2003 n. 229 all'art. 10 "Riassetto in materia di società dell'informazione" e con il successivo decreto lgs. del 28 febbraio 2005, n. 42 "Istituzione del Sistema pubblico

Elemento cardine della nuova programmazione è la *Community Network* dell'Emilia-Romagna, la nuova struttura di *governance*, che integra nuovi attori istituzionali, espressamente previsti dalla l.r. n. 11/2004, a strutture pre-esistenti in uno schema coerente e lineare.

6. *La CN-ER: Community Network dell'Emilia-Romagna*

Le principali finalità su cui si fonda la costituzione della CN-ER sono: (1) creare le condizioni organizzative per l'attuazione di PITER, con particolare riferimento alla definizione di un modello interistituzionale a pluralità di attori per la realizzazione delle iniziative e dei servizi ivi contenuti, il dispiegamento nei territori delle soluzioni realizzate, la gestione operativa delle soluzioni e dei servizi sia generali e trasversali che locali; (2) creare i presupposti per la partecipazione congiunta da parte degli enti del territorio e l'adesione anche onerosa alle iniziative descritte in PITER nell'ambito di specifici ruoli attribuiti; (3) creare i presupposti per la partecipazione congiunta (anche onerosa) ai bandi e/o agli avvisi nazionali e comunitari per progetti di interesse generale e comune; (4) confermare la dimensione di coesione raggiunta in Emilia-Romagna e già riconosciuta dalle autorità ministeriali come interlocutore primario dello sviluppo del Piano nazionale di *e-government*; (5) valorizzare il sistema di accordi e di relazioni derivanti da pregresse convenzioni stipulate tra singola Provincia e Comuni, Comunità montane, Unione di Comuni, Associazioni intercomunali dei rispettivi territori.

La *Community Network* Emilia-Romagna (CN-ER) è un si-

di connettività e della Rete internazionale della pubblica amministrazione". Esso viene definito come "l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione".

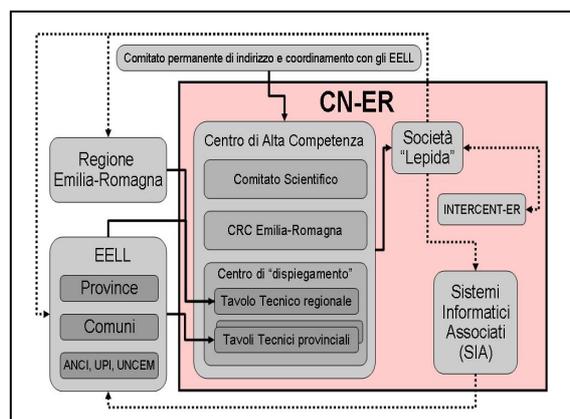
stema di servizi, standard e modelli di scambio che permette a tutti gli enti locali del territorio regionale di lavorare insieme per lo sviluppo della società dell'informazione e dei processi di innovazione. Si tratta quindi di un modello interistituzionale concepito e realizzato affinché tutti gli enti possano disporre degli stessi strumenti e opportunità, per sfruttare i vantaggi e le potenzialità che si accompagnano allo sviluppo della società dell'informazione e al dispiegamento dei processi di *e-government*. Oltre che per garantire questo fondamentale principio di equità, la *Community Network* nasce e opera per valorizzare e diffondere le eccellenze e le vocazioni specifiche maturate nei singoli territori.

La convenzione costitutiva della *Community Network* Emilia-Romagna è stata approvata da tutti gli enti locali: la Regione, le Province, le Comunità montane e i Comuni, oltre alle loro forme associate. Da essa deriveranno specifici accordi attuativi per l'adesione alle singole iniziative di PITER e l'adesione a specifici progetti in risposta a bandi o avvisi nazionali e comunitari.

L'accordo prevede in modo esplicito il ruolo attivo dei seguenti attori: (1) Società LEPIDA (prevista all'art. 10 della l.r. n. 11/2004), (2) Centro di alta competenza (articolato in: comitato scientifico, centro regionale di competenza – CRC Emilia-Romagna, centro di “dispiegamento”), (3) sistemi informatici associati. La CN-ER si fonda sugli organismi appena elencati, sugli enti (Regione, enti collegati, Province, Comunità montane, Comuni e loro forme associate) e sul sistema di relazioni che si instaurano tra le parti. Funzione-obiettivo della CN-ER è, tra gli altri, quello di sostenere i Comuni di piccole dimensioni nello sviluppo dell'*e-government*, diffondendo e rendendo disponibile nel tempo l'innovazione nell'azione amministrativa.

Affinché possa essere apprezzato l'impianto di gestione e coordinamento è utile vengano descritte le funzioni ed il ruolo assunto da ogni elemento della CN-ER (schematizzata in FIGURA 1).

FIGURA 1 – La governance: la Community Network dell’Emilia-Romagna



LEPIDA s.p.a. (costituita nell’agosto 2007 in attuazione dell’art. 10 della l.r. n. 11/2004) – agisce sulla dimensione tecnologica per quanto concerne il sistema infrastrutturale, i servizi infrastrutturali ed i progetti applicativi a valenza di sistema regionale, assicurando in modo continuativo il funzionamento dell’infrastruttura, delle applicazioni e dei sistemi e realizzando i progetti previsti nelle iniziative di PITER. Gestisce la rete LE-PIDA (nella sua dimensione realizzativa attuale e futura) e il suo raccordo con il sistema di rete della PA nazionale (Sistema pubblico di connettività – SPC). Realizza le diverse componenti di rete regionali (Metropolitan Area Network). Gestisce la rete radiomobile R3. Gestisce i servizi infrastrutturali di *e-government*, rendendo anche, in tal senso, i propri servizi ai singoli Comuni ed ai Sistemi Informativi Associati (SIA) locali (descritti in seguito). Ogni Comune potrà interfacciarsi con LEPIDA s.p.a. direttamente o indirettamente, attraverso il SIA di cui fa parte. La società effettua la progettazione esecutiva con valenza di sistema regionale delle iniziative incluse nei programmi operativi annuali di PITER, sulla base anche delle macro-progettazioni effettuate dal Centro di alta competenza. Effettua la direzione lavori per la realizzazione esecutiva dei progetti relativi alle iniziative di PITER incaricando diretta-

mente ed integrando con i fornitori di mercato, per garantire la qualità delle forniture realizzate ed il rispetto dei tempi contrattualmente previsti, effettua il collaudo tecnico delle forniture.

Sistemi informatici associati (SIA) – rappresentano la modalità con la quale, già oggi, gli enti locali gestiscono in forma associata i sistemi informatici e alcune relative applicazioni. I SIA gestiscono, in modo associato, per i Comuni afferenti, i servizi gestionali e le applicazioni tipiche locali degli enti ed il loro interfacciamento con i servizi infrastrutturali per l'erogazione di servizi di *e-government*, assicurando in modo continuativo l'assistenza necessaria al buon funzionamento dei servizi gestionali stessi e delle applicazioni tipiche collegate. Per l'erogazione dei servizi di *e-government* e per tutti i servizi infrastrutturali, si avvalgono dei servizi offerti da LEPIDA s.p.a.

Centro di alta competenza – ha il compito di supportare lo sviluppo integrato della rete LEPIDA e dei servizi che su di essa sono e saranno implementati, in coordinamento con le strutture tecniche della Regione Emilia-Romagna e degli EELL, nonché ricoprire un ruolo di indirizzo funzionale all'attività di LEPIDA s.p.a. Cura il rapporto con gli *stakeholders* ed, in particolare, con il mercato dei fornitori ICT. Traduce le indicazioni di indirizzo ricevute dalla Regione Emilia-Romagna e dagli EELL emiliano-romagnoli, in iniziative puntuali, la cui realizzazione è affidata a LEPIDA s.p.a., validandone le progettazioni esecutive e le soluzioni finali. Effettua la macro-progettazione, con particolare riguardo alla dimensione organizzativa, delle iniziative a valenza di sistema regionale che hanno forte impatto territoriale e che necessitano quindi di significativi processi di dispiegamento. Coordina il dispiegamento delle soluzioni nei territori, curando anche tutti gli aspetti di interdisciplinarietà che si connettono all'effettivo uso dei servizi. Il Centro di alta competenza è articolato in: comitato scientifico, centro regionale di competenza e centro di dispiegamento.

Nel 2007 è stato anche siglato il primo accordo attuativo, concreta espressione della CN-ER, per la partecipazione congiunta del sistema regionale a due importanti avvisi nazionali

per il finanziamento di progetti di *e-government*. In coerenza con gli obiettivi della CN-ER tutti i Comuni e loro forme associative, tutte le Province, la Regione, i Sistemi Informatici Associati, il Centro di Alta Competenza e LEPIDA S.p.a. contribuiranno con ruoli e funzioni differenziate alla progettazione, coordinamento e realizzazione di una iniziativa comune (il progetto di “sistema a rete regionale”) che mira a promuovere il riuso delle “migliori pratiche” di *e-government* presenti sul territorio regionale sostenendo la cooperazione interistituzionale.

7. Conclusioni

La società dell’informazione è oggi, a tutti gli effetti, uno degli ambiti su cui le Pubbliche Amministrazioni locali, singolarmente e nella forma di sistema territoriale, devono intervenire per assicurare sviluppo economico ed equità di diritti per i propri cittadini.

L’approccio descritto predilige, per favorire lo sviluppo della società dell’informazione e dell’*e-government* regionale, la definizione di un impianto normativo dal quale e secondo il quale derivare una struttura di *governance* interistituzionale che permetta di superare problemi legati alla duplicazione di interventi, ruoli e funzioni.

Le esigenze percepite dal sistema territoriale regionale alla base della definizione delle regole e delle forme di *governance* adottate portano alla determinazione di forme di governo delle politiche legate alla società dell’informazione che basate sull’adesione e alla condivisione di un ampio disegno strategico. L’impianto normativo e lo schema teorico di *governance* entrambi solidi, se pronti a rinnovarsi, renderanno possibile raggiungere risultati importanti, come già fatto con l’adesione unitaria di tutti gli EELL e della Regione Emilia-Romagna ai bandi nazionali per lo sviluppo di un sistema a rete regionale dell’*e-government* che non lasci indietro nessuno avendo comunque la capacità di valorizzare i migliori.

Potere estero regionale e cooperazione interterritoriale della Lombardia in Cina

di Mauro Mazza

Sommario

1. *Autonomia regionale lombarda, rapporti con l'estero e apertura verso la Cina.* – 2. *Missioni e incontri istituzionali, accordi e programmi di cooperazione, progettualità nel settore della cooperazione allo sviluppo.* – 3. *Esame delle principali realizzazioni del potere estero della Regione Lombardia nella Cina popolare: a) i protocolli d'intesa con le Municipalità di Shanghai e Pechino.* – 4. (Segue): b) *la creazione del Centro di conciliazione italo-cinese (Italy-China Business Mediation Center, ICBMC).*

1. Autonomia regionale lombarda, rapporti con l'estero e apertura verso la Cina

L'internazionalizzazione delle attività della Regione Lombardia nella Repubblica Popolare Cinese (RPC) ha saputo cogliere in modo proficuo ⁽¹⁾ le opportunità offerte dall'evol-

(1) Tanto che in dottrina si è parlato, in relazione all'attivismo del Presidente (o Governatore) regionale lombardo Formigoni sul piano delle relazioni internazionali, di una "Farnesina" di rito ambrosiano"; così R. CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, spec. p. 1339; per un riferimento di carattere generale all'"ingresso delle Regioni direttamente nel dominio riservato della Farnesina", cfr. G. BUONOMO, in AA.VV., *legge "La Loggia". Commento alla l. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del titolo V della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, sub art. 6, p. 122 ss. (ivi a p. 138). Si vedano, inoltre, R. FORMIGONI, *Relazioni internazionali delle Regioni e globalizzazione: il caso della Lombardia*, in *Confronti*, 2004, n. 2, p. 106 ss., ove il Presidente lombardo, dopo aver premesso che "l'epoca della globalizzazione sta radicalmente cambiando, tra l'altro, anche i modi delle relazioni internazionali", afferma che "gli Stati, pur conservando nella materia un loro centrale e specifico ruolo, non ne hanno più il monopolio" (discorso pronunciato il 23 aprile 2004 durante l'incontro annuale del Presidente della Regione con il Corpo consolare di Milano); ID., *Il ruolo anche internazionale delle Regioni: una tendenza storica*, *ivi*, 2002, n. 2, p. 127 ss., dove il Capo del Governo regionale enuncia le linee strategiche e la "filosofia" che costituiscono la

zione storica dell'ordinamento nazionale italiano, in attesa dell'utilizzazione da parte della Regione medesima delle nuove opportunità offerte dal quadro normativo disegnato dall'art. 117, c. 9, della Costituzione nel testo introdotto dalla legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001 nonché dalla relativa normativa d'attuazione contenuta nell'art. 6 della legge "La Loggia" n. 131 del 2003. Ciò, sia pure tenendo conto delle divaricate opinioni degli studiosi circa l'effettiva misura della *vis* innovativa sia della riforma costituzionale ⁽²⁾ che della sua at-

base della politica di relazioni internazionali della Regione Lombardia (discorso tenuto a Milano in data 8 maggio 2002 presso l'Istituto per gli studi di politica internazionale ISPI). Sulle note caratterizzanti il pensiero (gius)costituzionalistico del Governatore lombardo, v. R. FORMIGONI, *Forme di attuazione del Titolo V della Costituzione*, in *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n. 23 del 29 novembre 2006, all'indirizzo www.federalismi.it. (testo dell'intervento al Consiglio regionale della Lombardia in data 13 novembre 2006).

La tematica affrontata nel presente saggio è di crescente attualità anche nel contesto delle istituzioni territoriali della RPC, soprattutto in relazione allo *status* giuridico-costituzionale delle Regioni amministrative speciali (RAS); cfr. R. MUSHKAT, *Hong Kong's Exercise of External Autonomy: A Multi-Faceted Appraisal*, in *Int'l & Comp. L.Q.*, 2006, p. 945 ss.; ID., *One Country, Two International Legal Personalities. The Case of Hong Kong*, Hong Kong, Hong Kong University Press, 1997; Y. GE, *Verfassungsrechtliche Grundlagen von Honkong*, in *Verfassung und Recht in Übersee. Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 2002, p. 355 ss. Per un'ampia trattazione, v. ora M. MAZZA, *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, Milano, Giuffrè, 2006.

Per gli aspetti riguardanti le iniziative a livello nazionale, va segnalato che si è tenuto a Torino il 7 marzo 2007 un interessante convegno sul tema "Le visite governative in Cina e la promozione del sistema economico italiano", organizzato dal Centro di alti studi sulla Cina contemporanea (CASCC) e dall'Unione industriale di Torino. L'incontro (ivi spec. l'*introduzione* di A. PEYRANI, Presidente della Commissione per l'Internazionalizzazione della Confindustria Piemonte, e l'*intervento* di A. BRADANI, Presidente del CASCC) ha fornito l'occasione per una prima valutazione degli esiti delle missioni governative effettuate in Cina dal Presidente del Consiglio dei Ministri Romano Prodi nel settembre 2006 e dal Ministro degli esteri Massimo D'Alema nel novembre dello stesso anno. V. anche M. D'ALEMA, *Italia-Cina: una nuova stagione tra grandi opportunità e vecchi problemi*, comunicazione presentata all'incontro conviviale presso la sede di Milano della Fondazione Italia Cina in data 5 marzo 2007.

(2) Sulle variegate interpretazioni del rinnovato testo costituzionale circa la distribuzione delle attribuzioni internazionali fra ente statale ed enti regionali, cfr. C. PINELLI, *I rapporti internazionali ed europei delle Regioni nella prospettiva di un costituzionalismo a più livelli*, in *Studi in onore di G. Berti*, III, Napoli, Jovene, 2005, p. 1813 ss., che evidenzia, tra l'altro, la contestualità dei processi di decentramento interno dello Stato e di accentramento sovranazionale; A. CHIAPPETTI, *Il rebus del "fe-*

tuazione da parte del legislatore ordinario⁽³⁾ sulla disciplina dei

deralismo all'italiana", Torino, Giappichelli, 2004, il quale osserva l'esistenza, nella materia *de qua*, di un "coacervo disordinato di norme frastagliate, distribuite in ambiti diversi, spesso scoordinate ed a volte perfino contraddittorie" (v. p. 103); A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Dir. e soc.*, 2003, p. 1 ss.; A. MANGIA, *Ancora sugli obblighi internazionali nel titolo V*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 806 s. Recenti, puntuali e aggiornate analisi si trovano in E. DI SALVATORE, *L'acciò exterior de les regions*, relazione al seminario sul tema "La reforma dels estatuts a Itàlia i Espanya" (Facoltà di Diritto dell'Università di Barcellona, 2 e 3 novembre 2006); G.F. FERRARI, *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, 2006, spec. p. 598 ss. V., inoltre, le relazioni e gli interventi presentati al X convegno annuale della Società italiana di diritto internazionale (SIDI), svoltosi a Trieste e Gorizia il 23 e 24 giugno 2005, i cui atti sono ora raccolti in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, nonché L. MURA, *Gli accordi delle regioni con soggetti esteri e il diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2007; B. CARAVITA DI TORITTO, *Il "potere estero" delle Regioni dal diniego del 1975 alla costituzionalizzazione del 2001*, in *Confronti*, 2007, n. 3, p. 39 ss.

Nell'ottica del raffronto con il testo costituzionale *ante riforma*, v. A. AMBROSI, *Le attività all'estero delle Regioni al tempo del "federalismo a Costituzione invariata"*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 61 ss. Sulla giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V, cfr. R. DICKMANN, *La Corte si pronuncia sul "potere estero" regionale*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2004, p. 1946 ss. Con specifico riguardo alle attività internazionali degli enti locali infraregionali (cd. potere estero "locale"), cfr. F. MANGANARO, *I rapporti giuridici internazionali degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2006; R. DICKMANN, *Quali prospettive per l'attività all'estero degli enti locali infraregionali*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 376 ss.; ID., *Appunti sulle prospettive della cooperazione transfrontaliera fra enti locali infraregionali*, in www.federalismi.it.

(3) Per il rilievo della "lettura" debole del potere estero regionale operata dalla normativa legislativa di attuazione della revisione costituzionale del Titolo V cfr., anche in chiave comparativa, A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in S. MANCINI (a cura di), *Il nuovo Titolo V della Parte II^a della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 133 ss., nonché in *Rass. parl.*, 2002, p. 913 ss. e in A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 201 ss. Sottolineano le implicazioni problematiche e l'impostazione fortemente restrittiva della legge "La Loggia" in materia di disciplina dei rapporti internazionali delle Regioni, R. CAFARI PANICO, *Le relazioni internazionali e comunitarie delle Regioni nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. internaz. priv. proc.*, 2006, spec. p. 114 s.; M. BRESCIA, *Il potere estero delle Regioni*, in N. ZANON, A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005, spec. p. 345, testo e nt. 39; F. SORRENTINO, *I vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali*, in AA.VV., *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 237 ss.; C. MASTROPIERRO, *Il treaty making power regionale tra novella costituzionale e legge di attuazione. Spunti di riflessione*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, Cacucci, 2004, p. 273 ss.; E. CANNIZ-

rapporti internazionali delle Regioni, ovvero sulla loro partecipazione alle dinamiche di diritto esterno.

Si tratta, del resto, di questioni che – come a tutti noto – sono state ampiamente dibattute anche in sede di commento del regionalismo italiano a Costituzione invariata; mi piace, al proposito, qui ricordare il pensiero del costituzionalista bergamasco Serio Galeotti⁽⁴⁾, il quale ormai vent'anni addietro osservava la “limitata ripartizione” tra Stato e Regioni dei poteri afferenti alla categoria concettuale del “*Poder exterior*”, aggiungendo che la suddivisione delle suddette competenze delinea un sistema articolato e “in qualche modo flessibile” di controlli politici e di strutture di garanzia.

Alcuni tra i principali dubbi interpretativi scaturenti in *subjecta materia* dalla nuova disciplina del Titolo V della Costituzione riguardano, ad esempio: l'ottica dei rapporti tra autonomia regionale speciale (o differenziata) e regionalismo ordinario⁽⁵⁾; i limiti formali e sostanziali del potere estero degli en-

ZARO, *Le relazioni esterne delle Regioni nella legge di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Riv. dir. internaz.*, 2003, p. 759 ss.; U. LEANZA, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione Europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Comun. internaz.*, 2003, p. 211 ss.; L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome (Commento all'articolo 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6)*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, spec. p. 138 ss.; per la più cauta osservazione secondo cui le potenzialità del novellato dettato costituzionale non sarebbero state sviluppate dalla legislazione primaria in tutta la loro potenzialità, v. ora D. GIROTTO, *Potere estero delle Regioni e cooperazione transfrontaliera dopo la riforma del Titolo V*, in questa *Rivista*, 2007, p. 73 ss. (ivi spec. p. 734); ravvisa, invece, un *favor legislatoris* per le attività di mero rilievo internazionale degli enti territoriali A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto*, II, *Il processo autonomistico in Italia dall'Unità ad oggi*, Padova, Cedam, 2003, p. 409 ss.; per l'affermazione che la legge si è limitata alla codificazione del quadro normativo e giurisprudenziale già esistente, cfr. E. CRIVELLI in P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge “La Loggia” (legge 5 giugno 2003, n. 131)*, presentaz. di V. ONIDA, Torino, Giappichelli, 2004, sub commento all'art. 6, p. 142 ss. Sull'iter legislativo di approvazione della legge “La Loggia”, v. G.M. CAPORALE, *Gli “obblighi internazionali” nella legge “La Loggia”*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 391 ss.

(4) *Brevi note in tema di “potere estero” e divisione del potere nella Costituzione italiana*, in *Iustitia*, 1987, p. 218 ss., ivi spec. p. 221, testo e nt. 7, 228.

(5) P. GIANGASPERO, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 44 ss.

ti regionali (e delle autonomie speciali sub-regionali), limiti che vanno peraltro considerati alla luce del bilanciamento tra esigenze riconnesse al valore dell'unità della Repubblica ed esigenze delle autonomie nella Repubblica ⁽⁶⁾; il rapporto tra potere estero dello Stato e potere estero regionale nelle materie di competenza regionale, dovendosi comunque ritenere che lo Stato, anche a Costituzione variata, dispone in via generale del potere di concludere accordi internazionali in materie devolute secondo il diritto interno alla competenza regionale ⁽⁷⁾; l'autonomia statutaria delle Regioni sul versante esterno delle relazioni internazionali ⁽⁸⁾; l'eventuale incidenza del diritto comunitario sull'esercizio del potere estero regionale ⁽⁹⁾.

Tanto premesso in ordine all'incertezza del "paesaggio" costituzionale e legislativo di riferimento, le aree geografiche privilegiate d'intervento delle autorità regionali lombarde nella Cina popolare appaiono le principali città, oggetto d'intensa at-

(6) R. DICKMANN, *Il "potere estero" delle regioni e delle province autonome*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 179 ss. (corsivo orig.); ID., *Osservazioni in tema di limiti al "potere estero" delle regioni e delle province autonome alla luce del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione e della legge "La Loggia"*, all'indirizzo telematico www.federalismi.it.

(7) P. CARETTI, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 555 ss.; E. CANNIZZARO, *La riforma "federalista" della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Riv. dir. internaz.*, 2001, p. 921 ss.

(8) F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 803 ss.; S. RAGONE, *La proiezione estera delle Regioni nei nuovi statuti ordinari*, in *Il diritto della Regione (Regione del Veneto)*, 2005, p. 133 ss.; G. PARODI, *Legislativo ed esecutivo regionale nei rapporti internazionali e con l'Unione europea. La nuova disciplina statutaria della Regione Liguria*, in *Quad. reg.*, 2005, p. 754 ss.; A. VALERIO, *La "attività internazionale" della Regione Veneto nella VII legislatura*, in *Il diritto della Regione (Regione del Veneto)*, 2005, p. 809 ss. Per l'osservazione che, in materia di cd. potere estero sub-statale, non vi sono rilevanti novità nei testi – vigenti o in fieri – della nuova stagione statutante delle Regioni, cfr. G. PROTTI, *I nuovi Statuti delle Regioni: le aspettative deluse*, in *Confronti*, 2004, n. 3, spec. p. 119 s.

(9) F. GILIOLI, *Il potere estero delle Regioni tra limiti costituzionali e primato comunitario: recenti sviluppi*, in AA.VV., *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, cit., 2005, p. 903 ss.

tività promozionale nell'ottica del marketing territoriale⁽¹⁰⁾; tra esse, Pechino e Shanghai in primo luogo, ma anche Hong Kong, Tianjin e Canton.

La cornice istituzionale per l'instaurazione di rapporti internazionali con la Cina è rappresentata dall'insieme degli strumenti essenziali del potere estero (o "esterno"⁽¹¹⁾; cd. *treaty-making power*) regionale⁽¹²⁾, vale a dire gli accordi, le intese e le altre eterogenee forme di estrinsecazione dell'attivismo regionale nella dimensione internazionale, ossia sotto quest'ultimo aspetto le cd. attività di respiro internazionale comprendenti attività promozionali all'estero, attività di mero rilievo internazionale e commercio con l'estero⁽¹³⁾. La Regione Lom-

(10) Su tale nozione, nell'ottica del (nascente, e ancora sperimentale) diritto dei rapporti esteri delle Regioni, cfr. V.E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in questa *Rivista.*, 2002, spec. p. 39.

(11) Si veda D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali agli accordi ed alle intese*, Padova, Cedam, 2004, p. 200 ss. Con riguardo all'approccio «obliquo» del legislatore costituzionale nel ridisegnare l'assetto dei rapporti tra poteri centrali e autorità periferiche, da un lato, e, dall'altro, tra diritto interno e ordinamento internazionale e comunitario, cfr. G.F. FERRARI, G. PARODI, *Stato e Regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale*, in ID. (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, Cedam, 2003, p. 429 ss.; G.F. FERRARI, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, p. 1849 ss., il quale si interroga sulla necessità e/o opportunità di «internazionalizzare obliquamente il diritto interno», prima ancora della costituzionalizzazione del diritto europeo.

(12) Si sofferma ad esaminare, con acutezza ed argomentazioni convincenti, la natura procedurale piuttosto che materiale del *treaty-making power* regionale, F. PALERMO, *Il potere estero delle regioni*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, prefaz. di A. D'ATENA, Torino, Giappichelli, 2003, 2^a ed., p. 165 ss.

(13) Sui profili di aspecificità ed eterogeneità di atti pattizi, accordi con Stati e intese interregionali, attraverso i quali si esprime il potere estero regionale post-riforma costituzionale v., ad es., D. FLORENZANO, *Gli atti pattizi delle Regioni italiane nell'ambito delle attività di cooperazione transfrontaliera alla luce del rinnovato quadro costituzionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2004, p. 680 ss.; G. PARODI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome italiane*, ivi, 2004, p. 766 ss.; C. PINELLI, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, II, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, c. 194 ss. Per le opportune differenziazioni concettuali tra potere estero regionale, rapporti internazionali, rapporti comunitari e politica estera, v. le puntuali osservazioni di F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in questa

bardia ha in effetti realizzato nella RPC missioni istituzionali, siglato e approvato accordi e progetti di cooperazione allo sviluppo, svolto attività bilaterali in collaborazione con associazioni di categoria, enti ed istituzioni. Di recente, si è aggiunta la partecipazione mediante iniziative programmate dell'ente regionale lombardo alle celebrazioni per il 2006 "Anno dell'Italia in Cina" ⁽¹⁴⁾.

L'attività internazionale della Lombardia in Cina è vincolata a tenere conto della distinzione, che non riguarda meramente la nomina di atti esteri regionali e patti regionali a proiezione esterna (o a dimensione extranazionale), tra accordi e intese internazionali delle Regioni, apparendo corretto non ricomprendere le seconde ma soltanto i primi nella categoria/quali-

Rivista., 2002, p. 709 ss.; in particolare, sulla distinzione tra rapporti internazionali *tout court* e rapporti con l'UE, cfr. V.E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in questa *Rivista.*, 2002, p. 29 ss.; per la nozione di potere estero economico regionale, si veda R. TONIATTI, *Potere estero e politica economica delle Regioni: il nuovo assetto istituzionale e le ragioni dell'economia territoriale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 917 ss. Le numerose problematiche cumulativamente racchiuse nella nozione di potere estero delle Regioni e delle Province autonome sono oggetto di analitico esame da parte di F. GILIOLI, *Potere estero regionale e principio di leale collaborazione alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2003, nonché della legge di attuazione e delle proposte di modifica del nuovo titolo V*, in *Dir. econ.*, 2003, p. 495 ss. Sulla connessione tra politica estera e soggettività internazionale, v. E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in questa *Rivista.*, 2002, p. 13 ss.; G. CONETTI, *The New External Powers of the Italian Regions*, in M.P. VIVIANI SCHLEIN, E. BULZI, L. PANZERI (a cura di), *L'Europa tra federalismo e regionalismo* (atti del Convegno tenutosi presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università dell'Insubria il 22 e 23 Novembre 2002), Milano, Giuffrè, 2003, p. 163 ss.; circa la competenza delle Regioni a stipulare accordi internazionali in nome e per conto dello Stato (o forse, addirittura, quale organo dello Stato), v. B. CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in *Foro it.*, 2002, V, c. 229 ss.; G. CATALDI, *Gli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V. Alcune osservazioni*, in L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 167 ss. Per la qualificazione dell'accordo della Regione con Stati esteri come *species* del *genus* trattato internazionale, cfr. F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, p. 1355 ss.

(14) Sulle fasi della programmazione di "Italia in Cina 2006", v. G. VENTURI, *I rapporti Italia-Cina: opportunità da non perdere*, in *Mondoperaio*, maggio-giugno 2006, p. 34 ss.

ficazione concettuale o *genus* dei trattati, pur nella generalmente recepita consapevolezza che anche le intese regionali (e le sottostanti relazioni pattizie, ovvero sia contrattuali) sono riconducibili comunque all'ordine internazionale.

Sul piano terminologico e della classificazione degli strumenti giuridici fonti di (possibili) obbligazioni negoziali transnazionali bisognerebbe, peraltro, distinguere i trattati, sottoscritti da soggetti che sono tutti Stati ovvero organizzazioni internazionali, rispetto sia agli accordi, in cui almeno una delle parti contraenti possiede la qualificazione soggettiva di natura statale, sia alle intese, che impegnano con valore giuridico la volontà consensuale di soggetti nessuno dei quali è configurabile come Stato ⁽¹⁵⁾.

La presenza della Lombardia sulla scena internazionale, con particolare riguardo alle attività regionali lombarde in Cina, si è sviluppata con vivacità nel settore che nelle pagine seguenti si intende esaminare, vale a dire quello della politica estera regionale diretta come proiezione ultraterritoriale (*id est*, estera o esterna) dell'esercizio di competenze dell'ente substatale, al di fuori quindi della mera partecipazione regionale, sempre nelle materie attribuite alla competenza delle Regioni, alle attività che rientrano nell'ambito della competenza statale sovrapposta a quella regionale nella "materia trasversale" della politica estera ⁽¹⁶⁾, mediante in quest'ultimo caso (cd. politica estera regionale indiretta) la partecipazione sia nella fase ascendente di formazione degli atti internazionali che nella fase discendente della attuazione ed esecuzione (con provvedimenti legislativi, regolamentari e/o amministrativi) degli obblighi internazional-

(15) Tale è la ricostruzione proposta da F.G. PIZZETTI, in AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, introduz. di M.A. SANDULLI, Milano, Giuffrè, 2003, *sub* commento all'art. 6, spec. p. 427. Per un inventario degli strumenti giuridici utilizzabili dagli enti regionali nella materia dell'attività di rilievo internazionale, v. G. CASTELLANETA, *Possibili modalità tecniche di esercizio del potere estero delle Regioni*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, cit., p. 9 ss.

(16) Per una recente disamina della politica estera e della politica comunitaria come "materie trasversali" nel sistema costituzionale e legislativo italiano post-riforma del Titolo V, cfr. M. OLIVETTI, *El "poder exterior" de las regiones italianas, en perspectiva comparada*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2006, p. 193 ss.

mente assunti dallo Stato ⁽¹⁷⁾.

Tuttavia, come si avrà modo di osservare, la Regione Lombardia ha fino ad ora privilegiato l'uso di strumenti contrattuali e/o convenzionali finalizzati allo svolgimento di attività internazionali con la Cina, in modo da non soggiacere ai vincoli e controlli incisivi, rigorosi e pervasivi prefigurati dalla normativa di rango costituzionale e legislativo adottata nella materia in esame dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, come del resto già si è verificato nel passato a proposito delle possibilità rese disponibili ma non appieno utilizzate dalla Convenzione di Madrid del 21 maggio 1980 ⁽¹⁸⁾ in tema di cooperazione transfrontaliera. Né la cosa desta stupore, soltanto che si considerino gli analoghi orientamenti ed approdi emersi nel panorama comparatistico. Se, ad esempio, i Länder della Germania federale hanno concordato con il Bund, mediante l'accordo di Lindau del 14 novembre 1957, di comprimere volontariamente l'esercizio dei propri poteri nella dimensione internazionale – vale a dire il *treaty-making power* loro attribuito ⁽¹⁹⁾ dal combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'art. 32 della Legge fondamentale germanica – in ragione di garanzie circa la partecipazione dei Länder medesimi alla fase ascendente e con il contestuale trasferimento agli organi della Federazione della competenza a stipulare trattati con gli Stati esteri ⁽²⁰⁾, ancora più sintomatica della tratteggiata tendenza è stata l'esperienza austriaca, nella quale i Länder hanno rinunciato ad avvalersi della competenza ad essi riconosciuta dall'art. 16 della Costituzione

(17) Sulla differenza tra politica estera regionale diretta e politica estera regionale indiretta, cfr. M. OLIVETTI, *Il potere estero delle regioni*, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 17 ss. Per un'analisi approfondita della c.d. *small diplomacy* regionale, cfr. F. PALERMO, *Il potere estero delle regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1999, il quale ravvisa nel nostro ordinamento una carenza di adeguate forme concertative tra Stato e Regioni in materia di formazione della volontà statale nelle dimensioni internazionale e comunitaria.

(18) La cui denominazione per esteso è Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali.

(19) E tuttora sussistente.

(20) Si veda R. STREINZ, *Art. 32*, in M. SACHS (a cura di), *Grundgesetzkommentar*, München, Beck, 2003, p. 1106 ss.

federale (Bundes-Verfassungsgesetz, B-VG) e, così, a stipulare accordi internazionali⁽²¹⁾. Soccorre, allora, l'utilizzo di contratti, convenzioni, relazioni, intese, accordi, categorie negoziali e fattispecie consensuali o pattizie di ambientazione pubblicistica⁽²²⁾ e in pari tempo di portata ultra o transnazionale, quali figure tutte da cui conseguono l'impegno e la responsabilità delle sole entità territoriali partecipanti e non, invece, dello Stato centrale, senza quindi che sia pertinente da un lato una precisa qualificazione internazionalistica di siffatte fattispecie e figure, nonché dall'altro lato l'esigenza(/opportunità) di ipotizzare l'eventuale esistenza in un trattato internazionale di apposita clausola – cd. *federal clause* – che valga ad escludere *expressis verbis* l'insorgere di responsabilità per inadempimento degli obblighi assunti a carico dello Stato federale (*a fortiori*, lo stesso avviene nello Stato regionale rispetto agli enti territoriali autonomi)⁽²³⁾.

Questo approccio, d'altra parte, appare come si diceva all'inizio specialmente proficuo sotto il profilo dei rapporti con la Cina, poiché l'ordinamento giuspubblicistico della RPC attribuisce in via esclusiva il potere estero allo Stato unitario accentrato, sulla base delle previsioni contenute nell'art. 67, n. 14, della vigente Costituzione del 1982, il quale devolve il potere in questione al Comitato permanente dell'Assemblea nazionale del popolo (*id est*, il Parlamento nazionale cinese). La "politica della porta aperta" (*open door policy*)⁽²⁴⁾ verso i Paesi occiden-

(21) Cfr. A. GAMPER, *Il potere estero dei Länder austriaci*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2004, p. 689 ss.

(22) Non, dunque, di caratterizzazione esclusivamente contrattual-privatistica trattandosi, invece, di strumento contrattuale pubblicistico *sub specie* di contratto di diritto pubblico "esterno".

(23) Per questi itinerari argomentativi, v. G. STROZZI, *Il diritto dei trattati*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 19 ss.; N. BASSI, *I contratti e le convenzioni tripartiti di obiettivi fra Comunità, Stati membri e Autorità regionali e locali: un tentativo di inquadramento sistematico*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, p. 493 ss.

(24) Inaugurata dal Terzo Plenum dell'XI° Congresso del Partito comunista cinese (PCC) nel 1978. Sulla demaoizzazione economica, si vedano M. KLINGST, *Die chinesischen Wirtschaftsreformen seit 1978 unter besonderer Berücksichtigung der Sonderwirtschaftszonen*, in *Verfassung und Recht in Übersee. Law and Politics in Africa, Asia, and Latin America*, 1986, p. 7 ss.; Y. CHEVRIER, *Les politiques économiques de la démaoïsation (1977-1982)*, in *Rev. d'études comparatives Est-Ouest – Economie*,

tali, che ha evocato l'immagine del neocapitalismo cinese, non implica infatti l'assegnazione di apprezzabili poteri nel campo dell'attività avente natura o qualificazione internazionalistica in favore delle variegata entità del sistema cinopopolare di governo locale, le quali ultime in conformità agli art. 30-31 della Costituzione consistono principalmente in ventidue province, quattro città poste direttamente sotto il controllo del Governo centrale e denominate municipalità (Pechino, Shanghai, Tianjian e Chongqing), cinque regioni autonome abitate dalle più numerose minoranze etniche nazionali (tra cui tibetani, mongoli e uiguri ⁽²⁵⁾), le due regioni amministrative speciali (RAS) di Hong Kong e Macao, nonché su un piano differente le zone economiche speciali (ZES) ⁽²⁶⁾, create mediante legge dell'Assemblea nazionale popolare e attualmente coincidenti con il territorio di tre province (Fujian, Guangdong e Hainan) e di tre città (Shenzhen, Xiamen e Zhuahai) ⁽²⁷⁾. Una parziale eccezione in tale contesto è, comunque, rappresentata dallo status speciale di Hong Kong, dal momento che la ex colonia britannica è autorizzata a occuparsi autonomamente dei rilevanti affari esterni della RAS hongkonghese, mentre rimangono di competenza del Governo centrale popolare gli affari esteri relativi alla medesima Regione amministrativa speciale ⁽²⁸⁾.

Planification et Organisation – Rev. de l'Est, 1983, n. 3, p. 5 ss.; ID., *La politique chinoise d'ouverture: nouveau commencement ou impasse?*, ivi, 1983, n. 3, p. 169 ss.

(25) I gruppi etnici ufficialmente riconosciuti nella RPC sono cinquantasei.

(26) La sinologa Edoarda Masi (Università di Napoli "L'Orientale"), nel suo intervento al seminario tenuto da Joseph Halevi – studioso israeloaustraliano di formazione marxista, già allievo a Roma dell'economista Paolo Sylos Llabini ed ora docente di economia politica nell'Università di Sydney – presso la Facoltà di economia dell'Università di Bergamo in data 17 febbraio 2007 sul tema "Lo sviluppo del capitalismo in Asia e il ruolo della Cina", ha acutamente osservato che le ZES hanno lo scopo di aprire le porte al capitale straniero, ossia ai movimenti internazionali di capitali che caratterizzano la cd. globalizzazione finanziaria, con speciale riguardo al capitale finanziario della diaspora cinese.

(27) Sulle aree amministrative nella Cina popolare, cfr. A. RINELLA, *Cina*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 71 ss.

(28) Come è abbastanza intuitivo, la distinzione non sembra priva di margini di ambiguità. Nella letteratura, cfr. le opere citate *supra*, nt. 1 in fine, cui *adde* J. LUTHER, *Percezioni europee della storia costituzionale cinese*, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS dell'Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro" di Alessandria, ottobre 2006 (*Working paper* n. 78), p. 23 s.

2. Missioni e incontri istituzionali, accordi e programmi di cooperazione, progettualità nel settore della cooperazione allo sviluppo

Venendo, dunque, ad una sia pure rapida rassegna delle forme di esercizio del potere regionale lombardo collegato alla dimensione internazionale ⁽²⁹⁾ nei rapporti con la Cina popolare, va detto che la direzione generale Presidenza della Regione si è avvalsa, in particolare, dell'apposita struttura (costituita nell'ambito dell'unità organizzativa Programma e relazioni esterne) denominata Relazioni internazionali, commercio estero e internazionalizzazione delle imprese al fine di avviare e poi consolidare relazioni istituzionali con la RPC nonché, soprattutto, con gli enti territoriali substatali della Cina comunista. In tale contesto, bisogna premettere che sono state individuate dalle autorità regionali lombarde distinte aree geografiche d'intervento, ciascuna caratterizzata da peculiari iniziative nel campo della cooperazione allo sviluppo e del potenziamento delle relazioni nei settori economico-commerciale, sociale, sanitario, agroalimentare, artigiano, fieristico, turistico, sportivo, scientifico-tecnologico e culturale, rappresentate da: a) Europa, specialmente con riguardo a enti regionali e autonomie territoriali di Francia, Spagna, Gran Bretagna e Germania, segnalandosi altresì l'impegno lombardo nel recare un importante contributo ai processi di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo nei Paesi dell'area dei Balcani occidentali; b) Stati e Regioni del Mediterraneo e del Medio Oriente, con attenzione speciale per le relazioni lombardo-libiche, a partire dalla missione istitu-

(29) Per ampie informazioni sull'attività internazionale della Regione Lombardia, v. R. RONZA, *Relazioni internazionali della Lombardia: le esperienze dal 2000 al 2005 e i progetti per la legislatura in corso*, in *Confronti*, 2006, n. 2, p. 55 ss.; ID., *Le relazioni internazionali della Lombardia: come e perché*, ivi, 2003, n. 1, p. 94 ss.; R. FORMIGONI, *Relazioni internazionali delle Regioni e globalizzazione: il caso della Lombardia*, cit.; ID., *Il ruolo anche internazionale delle Regioni: una tendenza storica*, cit.; B. BIANCHERI, *Le relazioni internazionali della Lombardia: storia, problemi, risultati*, in *Confronti*, 2004, n. 1, p. 67 ss.; E. DIODATO, A. LIPPI, *Politiche di internazionalizzazione e arene della rappresentanza. Una comparazione tra Lombardia e Toscana*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2007, p. 207 ss.

zionale del Governo regionale lombardo in Libia nel settembre del 2003; *c*) America del Nord, area nella quale spiccano i rapporti instaurati dalla Regione Lombardia con la Provincia canadese dell'Ontario e con lo Stato di New York; *d*) America centro-meridionale, dove l'ente regionale lombardo ha stretto legami privilegiati con Uruguay e Messico; *e*) Africa a sud del Sahara, che ha visto la Regione Lombardia promuovere scambi e attivare rapporti con Stati, Regioni e Province dell'Africa nera, tra cui il Sudafrica ed enti substatali di Niger, Tanzania e Senegal; *f*) per quanto qui interessa in special modo, Asia e Oceania, con rapporti internazionali proiettati verso India, Giappone, Cina e Australia. Per lo sviluppo delle relazioni sino-lombarde è da sottolineare l'apertura a Shanghai nel 1996 di una struttura, nota come "Palazzo Lombardia", che ha il compito di agevolare la collaborazione tra imprenditori lombardi e autorità cinesi, mentre nella città di Tianjin un accordo bilaterale tra la Regione Lombardia e la Municipalità locale ha consentito di dare vita ad un quartiere commerciale italiano ⁽³⁰⁾, con funzioni di assistenza e sostegno per le attività economico-produttive lombarde in Cina.

Una caratteristica generale della "vocazione" della Regione Lombardia ai rapporti internazionali consiste, poi, nel fatto che alle forme di esercizio del potere estero regionale che si svolgono a livello più propriamente istituzionale ⁽³¹⁾ si accompagnano, muovendosi in parallelo, sia delegazioni culturali e per la cooperazione allo sviluppo, sia anche – ed anzi, in misura maggiore – Camere di commercio e associazioni di imprenditori, allo scopo di potenziare le capacità di penetrazione nei mercati esteri da parte delle piccole e medie imprese (PMI) private ⁽³²⁾ lombarde. Come ha osservato il Presidente Formigoni, si riscontra una stretta interdipendenza dei processi di internazionalizzazione dell'amministrazione regionale della Lombardia e di internalizzazione dell'economia lombarda ⁽³³⁾. In altri termini –

(30) Conosciuto come Polo industriale italiano.

(31) Specialmente con riguardo alle missioni all'estero.

(32) Nella letteratura anglofona, *private small-medium enterprises* (SMEs).

(33) R. FORMIGONI, *Il ruolo anche internazionale delle Regioni: una tendenza stori-*

sempre nel pensiero del Presidente lombardo – è forte l'intreccio attuale tra relazioni (istituzionali) internazionali e relazioni d'affari³⁴, mentre nei documenti ufficiali della Regione Lombardia si individua, tra gli obiettivi specifici di potenziamento dei rapporti internazionali della Regione, la realizzazione di un nuovo e più avanzato modello nell'ambito della cooperazione transfrontaliera, interregionale e transnazionale⁽³⁵⁾.

Tutto ciò appare di speciale significato e rilevanza nel caso qui in esame, vale a dire con riguardo al sistema economico della RPC che si trova – come è ben noto – in fase di forte crescita/espansione, essendo abituale il riferimento al “miracolo economico” cinese, alla “straordinaria marcia verso il capitalismo”, sub-specie di “comunismo di mercato”, della Cina demaioizzata nuova superpotenza economica, allo Stato “sviluppista” (neo)confuciano⁽³⁶⁾ – o al modello di sviluppo armonico confuciano⁽³⁷⁾ – peculiare dell'attuale mondo sinico basato sui valori fondanti dello “sviluppatismo” e dell’“economicismo” neomercantilistico *more* sinico confuciano, e così via disquisendo della cd. *China's rampant booming economy*⁽³⁸⁾, quali fattori

ca, cit., 134.

(34) R. FORMIGONI, *Le relazioni internazionali della Regione Lombardia: indirizzi strategici e programmatici*, comunicazione in Giunta del Presidente, 23 Novembre 2001, riprodotta *sub Documenti in Confronti*, 2003, n. 1, p. 108 ss. (estratto).

(35) Cfr. il “Piano Regionale di Sviluppo” (PRS) della VII Legislatura, al p.to 1.1.2, riportato in *Confronti*, 2003, n. 2, p. 107 s. (estratto).

(36) Sul rinnovato strumentario ideologico dei comunisti cinesi, v. M. MIRANDA, *Il 6° Plenum del Pcc tra lotte di potere e “armonia” confuciana*, in *Mondo cinese*, n. 129, 2006, p. 5 ss.

(37) Secondo il modello teorico (o “supremo modello ispiratore” della linea politica) rappresentato dalla “società armoniosa socialista” (*shehuizhuyi hexie shehui*).

(38) Cfr. M. WEBER, *Il miracolo cinese. Perché bisogna prendere la Cina sul serio*, Bologna, Il Mulino, 2003, 2ª ed.; ID., *Cina: locomotiva dell'economia mondiale?*, in *L'Industria. Rivista di economia e politica industriale*, 2004, p. 33 ss. (*sub Dinamiche industriali in Estremo Oriente*, E. Pontarollo cur.); ID., *La Cina alla conquista del mondo. La società, la politica, l'economia e le relazioni internazionali*, introduz. di G. CAROCCI, Roma, Newton Compton, 2006; ID., intervento alla Tavola rotonda su “L'economia cinese tra *partnership* e rivalità” (Istituto per gli studi di politica internazionale-ISPI di Milano, 20-2-2007); ID., *A New Balance of Power in East Asia and the Increasing Role of China*, in *Riv. studi internaz.*, 2006, p. 189 ss.; F. MAZZEI, V. VOLPI, *Asia al centro*, Milano, EGEA, 2006, spec. 8, *La Cina e la globalizzazione*, p. 163 ss.; F. MAZZEI, *Cina e globalizzazione*, intervento al convegno “Cina e Salento. Internazionalizzazione, criticità e opportunità di sviluppo”, organizzato a Lecce

dall'Università del Salento il 19 gennaio 2007; P. MASINA, *Dall'impero americano all'impero cinese? L'impatto della crescita economica dell'Asia Orientale sul sistema delle relazioni internazionali*, lectio seminariale tenuta il 25 marzo 2004 presso il Dipartimento di Studi sull'Asia Orientale (DSAO) dell'Università "Cà Foscari" di Venezia; J. HALEVI, *Lo sviluppo del capitalismo in Asia e il ruolo della Cina*, cit.; R. PISU, *Cina. Il drago rampante*, seminario svoltosi a Como il 20 febbraio 2007 per iniziativa dall'associazione culturale Caracol; O. MARCHISIO, *Cina: da potenza regionale a player mondiale*, in *China News – Fuzzy Net. Materiali, analisi, documenti*, n. 0, febbraio 2004, p. 9 ss.; ID., *La "resistibile" ascesa di un mercato, ovvero la Cina*, *ivi*, n. 2, febbraio 2005, p. 7 ss.; G. GIANGIULIO, *Quale futuro per la Cina? Diverrà un'altra "America"?*, in *L'Officina. Le ragioni nazionalpopolari (Periodico di politica e cultura)*, n. 1, 2005, p. 42 ss.; I. WALLERSTEIN, *Il XXI secolo è il secolo di chi? È il turno della Cina?*, in *Alternativeonline. Rivista di politica e cultura* (www.alternativeriviste.it), 21 giugno 2006; tra gli scritti meno recenti, con attenzione ai mutamenti socioeconomici, v. G. SAMARANI, *Riforme economiche e trasformazioni sociali nella Cina di Deng Xiaoping*, in *Asiatica Venetiana. Rivista del Dipartimento di Studi Indologici ed Estremo-Orientali dell'Università Cà Foscari di Venezia*, 1996, p. 161 ss. Nella sterminata letteratura straniera v., almeno, J. PETRAS, *Past, Present and Future of China: From Semi-colony to World Power?*, in *Journal of Contemporary Asia*, 2006, p. 423 ss.; Y. YANG, L. YUEH (a cura di), *Globalisation and Economic Growth in China*, London, World Scientific, 2006; NG BEOY KUI, *The Economic Rise of China: Its Threats and Opportunities from the Perspective of Southeast Asia*, Asia Research Centre-ARC della Copenhagen Business School-CBS (*Copenhagen Discussion Papers-CDP/ChinaWorld Paper*, n. 15), ottobre 2006; Y.K. KWAN, E.S.H. YU (a cura di), *Critical Issues in China's Growth and Development*, Aldershot, Ashgate, 2005; J.Y. LIN, *Future Role of China in Asia*, in *East Asian Review* (edita dalla Osaka University of Economics and Law), *Special Issue: Economic Globalization, Regionalization and the East Asia* (a cura di H. LI) (atti del convegno di Pechino, 21 e 22 agosto 2002), 2004, p. 43 ss.; Y. ZHAN, *China's Emerging Global Businesses. Political Economy and Institutional Investigations*, Basingstoke-New York, Palgrave Macmillan, 2003; N.R. LARDY, *Integrating China into the Global Economy*, Washington (DC), Brookings Institution Press, 2002; P. NOLAN, *China and the global business revolution*, Basingstoke-New York, Palgrave, 2001; T.G. MOORE, *China and Globalization*, in *Asian Perspectives*, 1999, n. 4, p. 65 ss.; B. NAUGHTON, *China's Emergence and Prospects as a Trading Nation*, in *Brookings Papers on Economic Activity* (BPEA), n.2, 1996, p. 273 ss.; F. ASTORG, *Vers une intégration de la Chine dans l'économie mondiale*, in M. SIDDIVÒ (a cura di), *La transizione dal piano al mercato in Cina*, Milano, Led, 2004, p. 87 ss. Per il punto di vista degli operatori economici italiani nel mercato cinese, cfr. R. ORLANDI, *L'emersione della Cina nell'economia mondiale*, relazione al seminario su "Cina: conoscere per competere", organizzato a Venezia da Confindustria Veneto il 10 maggio 2006 (relaz. che l'a. ha poi riproposto ai seminari di Assindustria Udine del 3 giugno 2006 e di Confindustria Ascoli Piceno dell'8-9-2006). Cfr. anche la nota in data 13 settembre 2006 della *Gesellschaft für bedrohte Völker* (GfbV) di Gottinga, dal titolo *Il boom economico cinese alimentato da gravi violazioni dei diritti umani*, reperibile all'indirizzo Internet www.gfbv.de., nonché, per il pericolo del possibile insorgere di disparità/disuguaglianze (interne) regionali, X. ZHANG, K.H. ZHANG, *How Does Globalization Affect Regional Inequality within a Developing Country? Evidence from China*,

che hanno ormai modificato in modo profondo, strutturale e (dunque) persistente l'assetto geoeconomico del pianeta. Parimenti corrente è, da quest'ultimo punto di vista, il richiamo dottrinale allo spiccato attivismo economico e commerciale sia cinese all'estero che dei Paesi (e imprenditori) stranieri in Cina, a sua volta causa e nello stesso tempo riflesso di stretti intrecci, molteplici connessioni e multidirezionali compenetrazioni tra internazionalizzazione del sistema produttivo, integrazione globale, mondializzazione (o globalizzazione ⁽³⁹⁾; cin. *quanqiu-hua*) economica, strategie dell'*international business* e PMI locali, come evidenziato ampiamente – in una prospettiva spiccatamente pluridisciplinare – dalla letteratura italiana ⁽⁴⁰⁾ e stra-

in *Journal of Development Studies*, 2003, n. 4, p. 47 ss., cui adde le riflessioni critiche di A. BRONZO, *La difficile transizione al mercato nella Cina postdenghista*, in *Erre. Resistenze, Ricerche, Rivoluzioni*, n. 20, settembre-ottobre 2006, p. 80 ss.

(39) Tema ampiamente discusso, di recente, da Gianmaria Ajani e Stefania Stafutti nel convegno su "Italia, Europa e Cina nei processi di globalizzazione", tenutosi il 1° dicembre 2006 presso l'Accademia delle scienze di Torino, su iniziativa del Centro di alti studi sulla Cina contemporanea (CASCC).

Il tendenziale rifiuto dell'*aequatio* per cui *globalization* = *americanization* sembra idoneo ad influire, tra l'altro, sui metodi dell'insegnamento trans-sistemico del diritto comparato all'alba del terzo millennio, nel senso che la formazione del (futuro) *global lawyer* necessita di un'accresciuta internazionalizzazione dell'educazione giuridica, la quale lo introduca e familiarizzi con i rinnovati assetti della prospettiva internazionale multigiuridica e del paesaggio poligiuridico (*polyjural landscape*) mondiale. Su questi aspetti, v. le lucide e argomentate considerazioni di G.A. MOENS, R. BIFOT, *Teaching of Comparative Law and Comparative Law Teaching*, in International Academy of Comparative Law, *Convergence of legal systems in the 21st century. General Reports delivered at the XVIth International Congress of Comparative Law* (Brisbane, 14/20 luglio 2002), Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 265 ss.

(40) S. SPOLTORE, *La Cina, il Mercosur e un assente: l'Europa*, in *Il Federalista (riv. di politica)*, 2006, p. 50 ss.; V. PETRONE, *La competizione internazionale, la Cina e l'India. La globalizzazione abbasserà il nostro tenore di vita?*, in *Quaderni del Circolo Rosselli (QCR)*, 2006, n. 1, p. 43 ss. (l'a. è direttore per le relazioni internazionali di Confindustria); M. SIDDIVÒ, *I dubbi della "fabbrica del mondo": il ruolo delle piccole e medie imprese private nelle strategie di sviluppo della Cina*, in *Stato e mercato*, 2006, p. 127 ss.; ID., *Accordi e disaccordi commerciali tra Italia e Cina: l'eco nelle riflessioni degli economisti cinesi*, in *Cina Aperta (newsletter dell'Associazione Italia/Cina)*, n. 2, ottobre 2006, p. 23 ss.; ID., *Gli economisti cinesi discutono di corporate governance*, in *Stato e mercato*, 2002, p. 3 ss. (*sub Capitalismi non occidentali*); LUO HONGBO, *Opportunità di una nuova offerta di collaborazione tra le Piccole Medie Imprese cinesi ed italiane nell'ambito del rapido sviluppo dell'economia cinese*, in *China News – Fuzzy Net. Materiali, analisi, documenti*, n. 3, settembre 2005, p. 9 ss.; A. PIVA, *Strutture e strumenti a sostegno dell'interna-*

niera ⁽⁴¹⁾. Gli odierni mutevoli equilibri della geoeconomia

zionalizzazione della PMI (Piccola e Media Impresa). Focus: Note sull'approccio dell'imprenditore al mercato cinese, seminario tenuto l'11 marzo 2004 presso il DSAO dell'Università "Cà Foscari" di Venezia (l'a. è responsabile dell'Area Cina del Centro estero delle Camere di commercio del Veneto); G. PRODI, *L'esperienza delle PMI italiane in Cina*, relazione al convegno di Confindustria e Osservatorio Asia sul tema "India-Cina. La diversità come opportunità" (Imola-Forlì-Bologna, 8/10 novembre 2005); ID., *La presenza delle imprese italiane in Cina*, intervento al seminario organizzato a Shanghai il 26 settembre 2006 da Camera di commercio italiana in Cina (CCIC) e Osservatorio Asia; ID., *Dati e riflessioni sulla presenza imprenditoriale italiana in Cina*, relazione all'incontro su "L'esperienza italiana in Cina" svoltosi all'Università "Carlo Cattaneo" LUIC di Castellanza (19 maggio 2006); ID., intervento al *Workshop* della Fondazione Courmayeur (27 gennaio 2006) su "Multinazionali cinesi e indiane in Europa"; R. ORLANDI, G. PRODI, *A volte producono. Le imprese italiane in Cina*, Bologna, Il Mulino, 2006; G. VENTURI, *I rapporti commerciali Italia-Cina*, in *Cina Aperta*, n. 1, luglio 2006, p. 11 ss.; A. GOLDSTEIN, *Le multinazionali delle economie emergenti*, in *Economia e politica industriale*, 2006, n. 1, p. 161 ss.; M. ROSSI, *L'economia cinese si proietta verso l'estero*, in *Rel. internaz.*, n. 19, febbraio 2005, p. 22 ss.; M. SACCHETTI, *China go global: gli investimenti in Italia*, relazione al convegno "Italia-Cina. Un incontro di lunga durata. Rapporti storico-politici, geoeconomici, culturali", svoltosi presso l'Università di Napoli "L'Orientale" (24/26 maggio 2006); T. ROSENTHAL, *Investimenti cinesi in Italia*, intervento al convegno "Cina e Salento. Internazionalizzazione, criticità e opportunità di sviluppo", cit.; G. AMYOT, F. MARANGONI, *La competitività internazionale dell'Italia*, in G. AMYOT, L. VERZICHELLI (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni/edizione 2006*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 267 ss.; M.R. DI TOMMASO, M. BELLANDI (a cura di), *Il fiume delle perle. La dimensione locale dello sviluppo industriale cinese e il confronto con l'Italia*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2006; S. MARIOTTI, M. MUTINELLI, *La presenza italiana in Cina*, in *Economia e politica industriale*, 2005, n. 3, p. 123 ss.; R. ORLANDI, *La Cina per le aziende italiane: minacce ed opportunità*, in *Mondo cinese*, n. 118, 2004, p. 30 ss.; M. WEBER, *Da Marco Polo a oggi: quali opportunità per le aziende italiane?*, relazione al citato convegno "Italia-Cina. Un incontro di lunga durata"; G. D'AGNOLO, *Cina, opportunità e rischi per l'imprenditore straniero*, seminario del 27-5-2004 presso il DSAO dell'Università "Cà Foscari" di Venezia; S. LINARES, *La distribuzione commerciale in Cina*, in *Commercio internazionale*, 2006, n. 18, p. 5 ss.; G. NASSIMBENI, M. SARTOR, *Approvvigionamenti in Cina. Strategie, metodi, esperienze*, Milano, Ediz. il Sole 24 Ore, 2004; I. PANOZZO, *La Cina invade l'Africa*, in *Limes. Riv. it. di geopolitica*, 2006, n. 3, p. 25 ss.; A. POZZI, *Cinafrica: se il business avanza sull'Oceano Pacifico*, in *Vita e Pensiero*, 2006, n. 4, p. 63 ss.; J.-C. SÉRVANT, *La Cina all'assalto del mercato africano*, in *Le Monde diplomatique/Il Manifesto*, maggio 2005, p. 8 s.

(41) S. CESARÍN, *La nueva geografía económica mundial y la inserción de China e India en América Latina y el Caribe*, nel website dell'Osservatorio de la Política China-OPCh (www.politica-china.org); G.A. CARDOZO, *China y ALC: planeamiento estratégico y cooperación*, nel sito Internet di Casa Asia (www.casaasia.es), per le relazioni sino-latinoamericane/caraibiche; J. SANTISO, *Efectos de la Globalización. Latinoamérica se vuelve China*, in *Carta de Asia - Economía*, n. 187, 11 ottobre

mondiale vedono, infatti, accanto alla tendenza verso la multi-polarizzazione che supera (quelle che un tempo erano consolidate, ma oggidi appaiono) datate certezze in ordine all'impostazione euro-americanocentrica dello sviluppo economico transnazionale, un ruolo emergente di alcuni Paesi cd. in via di sviluppo – *in primis* l'India e la Cina – che promuovono con molta tenacia e non minore fervore l'internazionalizzazione (o “multinazionalizzazione”) nonché la competitività delle proprie attività produttive e commerciali (ovvero, delle loro imprese),

2006 (www.casaasia.es); L. CASTRO, *Un tango con el dragón*, in *Archivos del presente. Revista latinoamericana de temas internacionales*, n. 40, 2006, p. 181 ss.; X. RIOS, *La apuesta africana de China*, nel cit. sito Web dell'OPCh.; NI YANSHUO, *Strategic Partners. Sino-African relations moving to a new level*, in *Beijing Review*, 2006, n. 27, p. 10 ss.; C. ALDEN, E. SIDIROPOULOS, *China and Africa: Friendship and Revival in the New Century*, ivi, 2006, n. 44, p. 12 s.; I. TAYLOR, *China and Africa. Engagement and Compromise*, London-New York, Routledge, 2006; *Africa and China. Wrong model, right continent*, in *The Economist*, n. 8501, 2006, p. 16 s.; *China in Africa. Never too late to scramble*, ivi, n. 8501, 2006, p. 53 ss.; C. MÜLLER, *Chinas Engagement in Afrika: Rhetorik und Realität*, in *China aktuell – Journal of Current Chinese Affairs*, 2006, n. 6, p. 90 ss.; F.G. ADAMS, B. GANGNES, Y. SHACHMUROVE, *Why is China so Competitive? Measuring and Explaining China's Competitiveness*, in *The World Economy*, 2006, p. 95 ss.; K.H. ZHANG, *China's Export Competitiveness*, in ID. (a cura di), *China as the World Factory*, London, Routledge, 2006, 9 ss.; ID., *What Attracts Multinational Corporations to Developing Countries? Evidence from China*, in *Contemporary Economic Policy*, 2001, p. 336 ss.; F. ABRAHAM, J. VAN HOVE, *The Rise of China: Prospects of Regional Trade Policy*, in *Review of World Economics – Weltwirtschaftliches Archiv*, 2005, p. 486 ss.; X. LIU, S. CHANG, *Determinants of Export Performance: Evidence from Chinese Industries*, in *Economics of Planning*, 2003, p. 45 ss.; B. EICHENGREEN, Y. RHEE, H. TONG, *The Impact of China on the Exports of Other Asian Countries*, Cambridge (Mass.), National Bureau of Economic Research, 2004 (*NBER Working Paper* n. 10768); E. HONG, L. SUN, *Dynamics of Internationalization and Outward Investment: Chinese Corporations' Strategies*, in *The China Quarterly*, 2006, p. 610 ss.; J.X. ZHAN, *Transnationalisation and outward investment: the case of Chinese firms*, in *Transnational Corporations*, 1995, n. 3, p. 67 ss.; ID., *China's Outward Investment: policies and practices*, in *Intertrade*, 1990, n. 3, p. 42 ss.; J. WAN, *Development and prospects of Beijing's overseas enterprises*, in *International Economic Cooperation*, 1995, n. 1, p. 26 ss.; G. AJANI, *Institutional Support (Intermediary Institutions) to SME in Italy and Suggestions for Regulations Relating to Intermediary Institutions Promoting SME in Chinese Law*, in I GEBHARDT, ZHU SHAOPING (a cura di), *The Law of the PR of China on the Promotion of Small and Medium-Size Enterprises*, I, Beijing, CITIC (Publishing House), 2004, p. 531 ss.; ID., *Government Support for SME in Italy and Suggestions for a Framework on Government Support for SME in Chinese Law*, in Financial and Economic Committee of the NPC, *The Law of the PR of China on the Promotion of Small and Medium Size Enterprises*, III, Beijing, CITIC, 2004, p. 555 ss.

unitamente all'ammodernamento e al posizionamento strategico delle rispettive industrie nazionali, sia nei contesti regionali (e sub-regionali) asiatici sia in Europa, Africa e America latino-caribica, aspirando ad eguagliare (o, quantomeno, sforzandosi di insidiare) la posizione di tradizionale e consolidata primazia di cui sono abitualmente accreditate – nella pratica commerciale, nel diritto degli affari così come nel “nucleo duro” della letteratura economica – le democrazie occidentali e il loro sistema post-industriale rispetto alla variegata compagine dei *newcomers* sullo scacchiere dove si giocano i destini dell'economia internazionale e dei mercati globali. Ciò, con il necessario corollario per il quale tali profili di geografia economica si ripercuotono non solo sugli aspetti geopolitici ma anche su quelli geogiuridici transnazionali, secondo nuovi orientamenti esplicitati con apprezzabile chiarezza dalla versione aggiornata della teoria sinica nel campo delle relazioni internazionali economiche, quasi a prefigurare – gettandone le basi – il “grande balzo in avanti” economico-strategico della RPC ⁽⁴²⁾. Si è parlato, a questo proposito, di una configurazione tripolare latente sino-indiana-statunitense che scaturisce dalle transizioni recenti e da (giochi di) influenze complesse per arrivare a dare vita alla cristallizzazione d'interdipendenze triangolari, sia pure con la precisazione che siffatto triangolo strategico appare in verità asimmetrico, con l'India come fattore marginale ⁽⁴³⁾. La detta “tripolarizzazione” è, d'altro canto, un frammento significativo del complessivo disegno politico e diplomatico cinese volto al perseguimento della multipolarità, ovvero della “multipolarizzazione” della scena internazionale, oppure anche del cd. multilateralismo alla cinese, quale superamento sia dell'unilateralità

(42) Per il punto di vista cinese, cfr. TAN WEI, *Leading the Way. More selective foreign investment encouraged*, in *Beijing Review*, 2006, n. 33, p. 32 s.; ZHAO CHUANG, *Investing Abroad. Prospects for Chinese firms' global strategy*, ivi, 2006, n. 33, p. 36 s.

(43) Cfr. I. SAINT-MÉZARD, *Les relations entre l'Inde, la Chine et les États-Unis: un triangle en voie de stabilisation?*, in S. BOISSEAU DU ROCHER, F. GODEMENT (a cura di), *Asie. Entre pragmatisme et attentisme (édition 2006-2007)*, Paris, *La Documentation française*, 2006, p. 85 ss.

che della bipolarità⁽⁴⁴⁾. Inoltre, opportuna appare la sottolineatura secondo cui i processi di liberalizzazione economica che caratterizzano l'attuale modello cinese di sviluppo economico e sociale presuppongono la realizzazione di un'economia di mercato, la quale tuttavia a sua volta presuppone l'affermarsi sul piano interno di una società di mercato⁽⁴⁵⁾, come del resto è stato posto in evidenza dagli obiettivi programmatici contenuti nell'XI Piano quinquennale cinopopolare per gli anni 2006-2010, approvato il 14 marzo 2006 dall'Assemblea nazionale del popolo (Parlamento nazionale) della RPC⁽⁴⁶⁾. Né va sottaciuta l'importanza di implementare la disciplina antitrust (pro-concorrenziale) in Cina, nel passaggio dalla *socialist planned economy* alla "*socialist market*"(-oriented) *economy*, da metodi e pratiche del *central planning* alla *free market competition*⁽⁴⁷⁾.

A parte rimangono, poi, per un verso l'analisi degli strumenti normativi di eventuale difesa dei Paesi dell'Occidente nei confronti della sfida competitiva cinese⁽⁴⁸⁾ e, per altro verso, la

(44) In tal senso, v. B. VERMANDER, *La politica estera cinese è multilaterale?*, in *Civ. catt.*, 2006, p. 290 ss.

(45) Così si snoda il ragionamento di R.G. WILCOX, *Mercato e famiglia nella Cina delle riforme. Il diritto di famiglia nell'epoca post-maoista*, in *Biblioteca della libertà*, n. 185, ottobre-dicembre 2006, p. 71 ss. V. anche, con riferimento ai Paesi in via di sviluppo (o "paesi sottosviluppati"), le penetranti osservazioni di G. LUGLI, *Sviluppo del commercio e sviluppo economico*, in *Commercio. Rivista di economia e politica commerciale* (pubbl. edita dal Centro di studi sul commercio-CESCOM dell'Università Bocconi di Milano), n. 19, 1985, p. 3 ss.

(46) Cfr. E. CALZA, *Dossier/L'XI Piano quinquennale: uno sviluppo sostenibile la nuova sfida per Pechino*, in *Biblioteca della libertà*, n. 185, ottobre-dicembre 2006, p. 97 ss.

(47) Sul diritto cinese della concorrenza si vedano M. WILLIAMS, *Competition Law Developments in China*, *The Journal of Business Law*, 2001, p. 273 ss.; K.X. LI, M. DU, *Does China Need Competition Law?*, *ivi*, 2007, p. 182 ss.

(48) Cfr. A. SANTA MARIA, *Cina: regole internazionali e dumping sociale e monetario*, in *Dir. commercio internaz.*, 2003, p. 667 ss.; S. NARDELLI, *Anti-dumping cinese e anti-dumping CE a confronto: una minaccia per le imprese comunitarie*, *ivi*, 2006, p. 369 ss.; R. CAVALIERI, *Ma la Cina sa stare alle regole?*, in *Aspenia*, n. 23, 2004, p. 241 ss.; G. VENTURINI, *Cina e rischio di nuovo protezionismo*, in A. COLOMBO, N. RONZITTI (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale/Edizione 2006*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 173 ss.; C. DORDI, *Fra difesa commerciale e accesso al mercato cinese: il quadro giuridico del WTO*, relazione al convegno tenutosi all'Università Bocconi di Milano il 14 settembre 2005 dal titolo "Un ponte verso la Cina. Orizzonti economici e problematiche giuridiche"; F. SNYDER, *Antidumping Law and China e*

considerazione che le relazioni giuseconomiche tra locale, nazionale, regionale e internazionale, viste nell'ottica delle interconnessioni tra diritto ed economia nel settore del commercio internazionale nonché nel quadro generale della globalizzazione, sembrano idonee ad aprire un nuovo, affascinante e ancora quasi inesplorato campo di studi – a dimensioni multiple e diverse – per la *legal anthropology*, sulla scia di recenti ricerche pionieristiche dedicate a Cina e Unione europea nella dimensione appunto del diritto commerciale internazionale⁽⁴⁹⁾.

Orbene, la caratteristica istituzional(-culturale)-imprenditoriale sopra detta si è manifestata fin dalla prima missione del Presidente lombardo Formigoni nella RPC⁽⁵⁰⁾, durante la seconda metà del mese di novembre 2002. In quell'occasione la delegazione regionale era composta, oltretutto da funzionari dell'ente regionale, da ben trentasei organismi di rappresentanza del mondo economico e produttivo, nonché da operatori di cinquantatré imprese. Gli incontri istituzionali degli esponenti lombardi si sono svolti con autorità sia statali della Cina che municipali delle città di Pechino, Shanghai, Tianjin e Hong Kong. Tra gli strumenti dell'autonomia regionale ordinaria nella dimensione internazionale utilizzati nel corso della prima missione istituzionale della Lombardia in Cina si annoverano i due protocolli d'intesa siglati con le Municipalità della capitale Pechino e di Shanghai⁽⁵¹⁾. La Presidenza lombarda ha, altresì,

WTO and EU Antidumping Law and China, seminari tenuti, rispettivamente nel luglio 2001 e luglio 2002, presso l'*Academy of International Trade Law* (AITL) di Macao. Per i contraccolpi sull'evoluzione della legislazione nella Cina popolare, v. CHOI WON-MOG, H.S. GAO, *Procedural Issues in the Anti-Dumping Regulations of China: A Critical Review under the WTO Rules*, in *Chinese Journal of International Law*, 2006, p. 663 ss.

(49) Si veda F. SNYDER, *Antidumping Law and Cross-Cultural Encounters: Toward a Legal Anthropology of International Economic Relations*, in C. EBERHARD, G. VERNICOS (a cura di), *La quête anthropologique du droit. Autour de la démarche d'Étienne Le Roy*, Paris, Karthala, 2006, p. 59 ss.

(50) Il Governatore Formigoni si presentò, allora, in terra cinese nella duplice veste di Presidente della Regione Lombardia e di Presidente di turno dell'Associazione "Quattro Motori per l'Europa", comunità transfrontaliera alla quale aderiscono Baden-Württemberg, Catalunya, Rhône-Alpes e Lombardia.

(51) All'analisi dei due citati protocolli d'intesa è dedicato il paragrafo 3 del presente studio.

avviato trattative con i rappresentanti della RPC al fine di creare un centro specializzato nella risoluzione delle controversie economiche/commerciali internazionali con la Cina, mediante ricorso a procedimenti non contenziosi di mediazione e conciliazione⁽⁵²⁾.

Una seconda missione istituzionale lombarda in Cina si è svolta nel mese di ottobre 2003, con la partecipazione di rappresentanti di ventinove aziende della Lombardia accanto ai funzionari dell'ente regionale⁽⁵³⁾. La missione, che ha avuto luogo nelle città di Pechino e Shanghai, si è concentrata sui cont(r)atti tra imprese italiane e cinesi⁽⁵⁴⁾, nonché tra la Regione Lombardia, da un lato, e, dall'altro, operatori economici italiani in Cina, tra cui principalmente istituti bancari.

La terza importante missione istituzionale della Regione Lombardia nella RPC⁽⁵⁵⁾, effettuata nel mese di settembre del 2004, è stata contrassegnata da incontri istituzionali del Governatore Formigoni con Han Zheng e Dai Xianglong, rispettivamente sindaco di Shanghai e di Tianjin, nonché con Zhang Ma, vice-sindaco di Pechino e responsabile del Comitato cinese per l'organizzazione dei giochi della XXIX Olimpiade⁽⁵⁶⁾. Le attività promozionali all'estero, fulcro di questa terza missione istituzionale della Lombardia in Cina, hanno riguardato in via prioritaria la cooperazione economica nei settori turistico e fieristico; sono state inoltre allestite due tavole rotonde interassociative, a Pechino e Shanghai, nell'ottica di favorire la creazione di strutture permanenti, aventi forma di stabili gruppi di lavoro, idonee a consentire un continuo flusso informativo tra le associazioni imprenditoriali lombarde e quelle cinesi.

Nel corso di questa terza missione istituzionale in Cina sono stati siglati alcuni accordi di cooperazione. Due di essi contem-

(52) Si veda *infra*, sub paragrafo 4.

(53) L'iniziativa della missione del 2003, della quale si parla nel testo, è stata sostenuta con speciale interesse dalla Compagnia delle opere e da Assolombarda.

(54) Si tratta degli incontri, o seminari economici, cd. *business-to-business*.

(55) Alla quale hanno preso parte trentaquattro imprese lombarde.

(56) Sul Comitato olimpico di Pechino 2008 (sigla cin.: BOCOG), v. E. LUPANO, *Giornalisti e libertà di stampa: verso Olimpiadi "blindate"?*, in *Mondo cinese*, n. 129, 2006, p. 19 ss.

plano programmi di azione congiunta nella materia della protezione dei diritti di proprietà intellettuale. Essi sono stati sottoscritti: il primo dalla Camera di commercio di Milano e dalla Shanghai Intellectual Property Administration (SIPA); il secondo da Design Focus – del quale sono promotori la Camera di Commercio milanese e la Fondazione Politecnico ambrosiana –, e dallo Shanghai Center for Scientific and Technological Exchange with Foreign Countries (SSTEC) ⁽⁵⁷⁾. Un ulteriore accordo si riferisce al diritto dell'energia e alle politiche ambientali, mediante la sottoscrizione di un protocollo sull'idrogeno, cui hanno aderito la Regione Lombardia, la Municipalità di Shanghai, il Governo italiano rappresentato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e il Governo cinopopolare rappresentato dal Ministero dell'ambiente. Due accordi riguardano, infine, i gemellaggi tra: *a)* le Camere di commercio di Milano e Shanghai; *b)* il gran premio di Monza e il gran premio di Shanghai, con previsioni concernenti trasferimenti di tecnologia tra i rispettivi circuiti automobilistici ⁽⁵⁸⁾.

La fase di consolidamento delle relazioni internazionali sino-lombarde nell'anno 2005 ha visto, tra l'altro, la missione istituzionale a Milano nel mese di ottobre del sindaco di Tianjin, Dai Xianglong, nonché la partecipazione della Regione Lombardia al Forum dell'economia di Shanghai sul tema "Come migliorare l'interscambio commerciale". L'irrobustimento progressivo e continuo delle attività internazionali della Lombardia in Cina è proseguito nel corso del 2006, con missioni e iniziative settoriali rappresentate da: *a)* promozione turistica lombarda nella RPC, mediante la realizzazione del *road-show* dal titolo "Milano-Lombardia-Land of treasures" nelle città di Pechino e Shanghai, anche in considerazione della crescente rilevanza e-

(57) L'accordo prevede un programma di attività comuni con i due organi amministrativi cinesi, SIPA e SSTEC, al fine di una migliore conoscenza e di una costante implementazione degli strumenti normativi per la tutela della proprietà intellettuale, anche sotto il profilo del monitoraggio delle pratiche amministrative e dei procedimenti giudiziari.

(58) Un accordo settoriale ha, altresì, interessato forme di cooperazione economica e commerciale tra l'Associazione orafa lombarda e la *China Gold Association*, che ha sede a Pechino.

conomica (attuale e prospettica) dei flussi turistici internazionali provenienti dalla Cina ⁽⁵⁹⁾; *b*) supporto informativo e promozionale per il distretto industriale e artigianale brianzolo, con specifico riguardo alla partecipazione al progetto, elaborato su impulso del Centro legno arredo di Cantù (CLAC), denominato “La valorizzazione del prodotto di arredo lombardo nel mercato cinese”; *c*) partecipazione al *road-show* dell’Associazione orafa lombarda nelle città di Pechino, Shanghai e Hong Kong, con realizzazione di un apposito *show-room* per il comparto gioielli; *d*) sostegno al Consorzio liutai “Antonio Stradivari” di Cremona, impegnato unitamente alla Camera di commercio cremonese e alle associazioni artigiane di Cremona nell’azione di diffusione nell’ambito del mercato cinese degli strumenti musicali che recano il marchio “Cremona liuteria” ⁽⁶⁰⁾; *e*) partecipazione dell’ente regionale lombardo alla Biennale del Design di Shanghai, dedicata nel 2006 al tema “*Better Design, Better*

(59) Si veda, per una recente e approfondita analisi del turismo internazionale cinese, W.G. ARLT, *China's Outbound Tourism*, London, Routledge, 2006. Sulla promozione del turismo in Cina, cfr. FENG JIANHUA, *Red Tourism*, in *Beijing Review*, 2005, n. 25, p. 23. Sul turismo domestico e internazionale in Cina v. inoltre, ampiamente, GANG XU, *Tourism and Local Economic Development in China. Case Studies of Guilin, Suzhou and Beidaihe*, Richmond (Surrey), Curzon, 1999; C. TAN, S.C.H. CHEUNG, H. YANG (a cura di), *Tourism, Anthropology and China. In Memory of Professor Wang Zhusheng* (atti della International Conference on Anthropology, Tourism, and China Society organizzato dal Department of Anthropology della Yunnan University e dal Department of Anthropology della Chinese University of Hong Kong, tenutosi presso la Yunnan University dal 29 settembre all’1 ottobre 1999), Bangkok, White Lotus Press, 2001; J.J. WEN, C.A. TISDELL, *Tourism and China's Development. Policies, Regional Economic Growth and Ecotourism*, London, World Scientific, 2001; CHOW CHUN-SHING, *Cultural Diversities and Tourism Development in Yunnan Province, China*, Hong Kong, Centre for China Urban and Regional Studies della Hong Kong Baptist University, 2003 (*Occasional Paper*, n. 36); C. JI, *China's achievements, experiences, and prospects in opening to the outside world*, in M. SIDDIVÒ (a cura di), *La transizione dal piano al mercato in Cina*, cit., spec. p. 75 s.; H.Q. ZHANG, R. PINE, T. LAM, *Tourism and Hotel Development in China. From Political to Economic Success*, New York, Haworth Hospitality Press/International Business Press, 2004. Con riguardo al turismo cinese all’estero e in Italia in particolare, cfr. L. LANCIOTTI, *Dove va la Civiltà Cinese?* (a cura di F. PALMIERI), Roma, Edizioni Settimo Sigillo, 2005, p. 39.

(60) La partecipazione della Regione Lombardia si è concretizzata, in questo caso, nel contributo alla realizzazione della quinta edizione dell’evento fieristico *Music China* presso lo *Shanghai New International Expo Centre*, nonché in iniziative programmate con il Conservatorio musicale shanghaiense.

Life” (61).

Sul piano generale della cooperazione allo sviluppo va ancora ricordato che la Regione Lombardia ha cofinanziato cinque progetti nella RPC, operando nell’ottica della sussidiarietà orizzontale mediante erogazione di contributi a organizzazioni non governative e associazioni di solidarietà internazionale. I progetti riguardano, principalmente, i settori dell’assistenza sanitaria, dell’apprendimento dell’uso delle nuove tecnologie e della comunicazione via Internet (62), della gestione delle risorse ambientali secondo standard internazionali di eco-sostenibilità (63).

3. *Esame delle principali realizzazioni del potere estero della Regione Lombardia nella Cina popolare: a) i protocolli d’intesa con le Municipalità di Shanghai e Pechino*

Come si accennava all’inizio del paragrafo 1, mentre permane l’attesa che le autorità regionali lombarde attivino le procedure di cui al combinato disposto del comma 9 dell’art. 117 della Costituzione post-riforma del Titolo V e dell’art. 6 della legge “La Loggia” del 2003 concernenti l’attività internazionale di competenza regionale, le principali manifestazioni del potere

(61) Il contributo regionale concerne l’allestimento di due mostre, rispettivamente dal titolo “*Walking in a house of Lombardy*” e “*Light & Lights of Lombardy*”.

(62) Va segnalata la creazione a Pechino, per iniziativa del Governo regionale lombardo, di un *E-Interactive Center* per i rapporti istituzionali, culturali e formativi.

(63) Ovvero, della cd. compatibilità ecologica dell’*environmental management*.
Numerosi, inoltre, sono i progetti di cooperazione e sviluppo culturale avviati e/o realizzati mediante il perfezionamento di protocolli d’intenti e protocolli d’intesa tra istituzioni pubbliche con sede nella Regione Lombardia e autorità cinesi. Si ricorda qui, a titolo meramente esemplificativo, l’accordo siglato il 20 febbraio 2006 a Milano dai Ministri italiano e cinese dell’istruzione superiore e dai Rettori delle Università shanghaiesi Fudan e Tongji, dell’Università Bocconi di Milano e Luiss di Roma, dei Politecnici di Milano e Torino, nonché con il sostegno dello Iuss (Istituto universitario di studi superiori) dell’Università di Pavia, per la fondazione dell’Università italo-cinese di Shanghai (*Chinese-Italian Joint Campus*), o Campus Sino-Italiano, la cui inaugurazione ufficiale è avvenuta il 16 settembre 2006 alla presenza del Presidente del Consiglio Prodi. Si veda R. SCHMID, *Università italo-cinese. Exploit in diciotto mesi*, in *Il giornale di Socrate al caffè (Mensile di cultura e conversazione civile)*, n. 22, ottobre 2006, p. 9 (l’a., già Rettore dell’Ateneo pavese, è direttore del menzionato Iuss).

estero regionale lombardo nei confronti della Cina popolare sono rappresentate da due protocolli d'intesa sottoscritti rispettivamente: *a)* in data 19 novembre 2002 dal Presidente della Regione Lombardia Roberto Formigoni e dal sindaco della Municipalità di Shanghai Chen Liangyu; *b)* in data 22 novembre 2002 dallo stesso Formigoni e dal sindaco di Pechino Liu Qi. I due documenti possono senz'altro essere analizzati congiuntamente, dal momento che presentano analogo contenuto⁽⁶⁴⁾. Essi rivestono notevole interesse per lo studioso del potere estero regionale, sebbene si tratti di intese oramai scadute, poiché aventi durata triennale decorrente dal novembre del 2002.

Nel preambolo dei protocolli d'intesa le parti si danno reciprocamente atto di volere approfondire i preesistenti legami di amicizia italo-cinese, precisando che i protocolli in questione vengono siglati nella piena osservanza delle disposizioni ordinarie e legislative previste sia in Italia che in Cina. La Regione Lombardia e le Municipalità shanghaiense e pechinese hanno inteso con la sottoscrizione dei documenti in esame rafforzare, sviluppare e promuovere forme di collaborazione reciproca nelle aree di comune interesse, riguardanti attività a vasto raggio che presentano carattere socioculturale, commerciale, turistico, formativo e di scambio di informazioni. Soprattutto, finalità comune delle parti che hanno concordato i protocolli d'intesa è quella di favorire il commercio e le opportunità d'investimento sino-lombardo, con particolare attenzione ai settori commerciali delle piccole e medie imprese, della cultura e del turismo. Lo strumento specifico che la Regione Lombardia e le Municipalità di Shanghai e Pechino si sono impegnate con i protocolli d'intesa a promuovere è costituito dalla stipulazione di programmi operativi, i quali potranno avvalersi anche del fattivo coinvolgimento di enti, organismi e associazioni. Nel dettaglio⁽⁶⁵⁾, i programmi operativi hanno la finalità prioritaria

(64) Debbo un sentito ringraziamento al dott. Davide Pacca, responsabile dell'unità operativa Sviluppo delle relazioni internazionali presso la Regione Lombardia, che mi ha cortesemente e con sollecitudine messo a disposizione i testi dei suddetti protocolli d'intesa.

(65) Cfr. il comma 3 dell'art. 1 dei protocolli d'intesa sottoscritti nel 2002 tra la Re-

di facilitare: 1) i contatti tra le istituzioni similari della Lombardia e delle città di Shanghai e Pechino; 2) la formazione di società commerciali miste italo(lombardo)-cinesi; 3) la formazione professionale nei settori sociale, culturale, educativo e artigianale; 4) l'interscambio di informazioni e la conoscenza delle culture dei rispettivi Paesi, con lo scopo di migliorare la tutela dei rispettivi patrimoni storico-culturali e del territorio, anche attraverso la promozione di seminari di studio e manifestazioni artistiche.

L'art. 2 dei protocolli d'intesa approfondisce le problematiche legate allo sviluppo economico-commerciale, specialmente con riguardo alle piccole e medie imprese, alla creazione di società a capitale misto (*joint ventures*) mediante alleanze strategiche fra imprese lombarde e imprese cinesi, alla realizzazione di attività promozionali congiunte finalizzate a stimolare le opportunità commerciali e imprenditoriali sia nel territorio lombardo che in quello delle Municipalità di Shanghai e Pechino. A ciò si aggiungono specifiche azioni bilaterali lombardo-siniche destinate ad agevolare lo sviluppo del settore delle telecomunicazioni e del comparto scientifico-tecnologico.

Con uno sguardo rivolto al futuro delle relazioni tra Lombardia, Shanghai e Pechino, gli artt. 3 e 4 dei protocolli d'intesa contemplano infine la promozione di seminari "strategici", quali mostre e fiere, con la partecipazione di rappresentanti politico-istituzionali delle parti che hanno sottoscritto i protocolli medesimi, nonché l'istituzione di un gruppo di lavoro congiunto per monitorare l'attuazione progressiva degli accordi ed, eventualmente, adottare raccomandazioni in tema di condizioni per lo sviluppo di rapporti interregionali.

4. (Segue): b) *la creazione del Centro di conciliazione italo-cinese (Italy-China Business Mediation Center, ICBMC).*

Le missioni istituzionali, i protocolli d'intesa e gli accordi di

gione Lombardia e le Municipalità di Shanghai e Pechino.

cooperazione siglati dalle autorità regionali lombarde con i rappresentanti di enti subnazionali della Cina e con la RPC hanno, dunque, condotto ad importanti implicazioni e realizzazioni nelle relazioni internazionali sino-lombarde, secondo quanto si è delineato nei paragrafi precedenti.

In tale ambito, merita soffermare l'attenzione sulla costituzione del centro per la risoluzione non contenziosa delle controversie di natura commerciale che interessano imprese italiane operanti nella Cina popolare, al fine di usufruire degli strumenti non solo dell'arbitrato internazionale ma anche della mediazione e della conciliazione, così sfuggendo a rigidità, lentezze, disfunzioni e costi della giustizia ordinaria (cinese, ma anche italiana) ⁽⁶⁶⁾, nonché alle non episodiche difficoltà, dovute

(66) Su arbitrato interno e arbitrato per il commercio internazionale nella RPC, v. F. CARPI, *La risoluzione arbitrale delle controversie*, in G. CRESPI REGHIZZI, R. CAVALIERI (a cura di), *Diritto commerciale e arbitrato in Cina tra continuità e riforma*, Milano, EGEA, 1991, p. 263 ss.; G. RECCHIA, *Riflessioni sul procedimento di conciliazione nelle controversie internazionali*, ivi, p. 311 ss.; S. BALDI, *Una realtà poco conosciuta: la applicazione della Convenzione di New York in Cina*, in *Riv. arbitrato*, 2004, p. 367 ss.; G. CRESPI REGHIZZI, *L'arbitrato in Cina anche con riguardo alla tutela della proprietà intellettuale*, relazione al Convegno internazionale di Bologna sul tema "Regimi e tutela della proprietà intellettuale in Cina" (5 e 6 ottobre 2006); H. PAZZAGLINI, D. SALUZZO, *Cina, il nuovo regolamento arbitrale Cietac*, in *Commercio internazionale*, 2006, n. 21, p. 5 ss., sul procedimento davanti alla Commissione cinese per l'arbitrato internazionale economico e commerciale, denominata anche (a partire dal 2000) Corte arbitrale della Camera di commercio internazionale cinese; LIU XIAOLIN, *Some Problems in Chinese International Arbitration*, in G. CRESPI REGHIZZI, R. CAVALIERI (a cura di), *Diritto commerciale e arbitrato in Cina*, cit., p. 271 ss.; R.R. YAN, C. KUNER, *The New Arbitration Rules of the China International Economic and Trade Arbitration Commission*, in *Arbitration International*, 1995, p. 183 ss.; C. HAKANSSON, *Commercial Arbitration under Chinese Law*, Uppsala, Iustus Förlag, 1999; CHENG DEJUN, M.J. MOSER, WANG SHENGCHANG, *International Arbitration in the People's Republic of China. Commentary, Cases and Materials*, Hong Kong-Singapore, Butterworths Asia, 2000, 2^a ed.; J.L. GREENBLATT, P. GRIFFIN, *Towards the Harmonization of International Arbitration Rules: Comparative Analysis of the Rules of the ICC, AAA, LCIA and CIETAC*, in *Arbitration International*, 2001, p. 101 ss., ove una comparazione tra le regole procedurali adottate dalle maggiori istituzioni arbitrali internazionali; LI HU, *An Introduction to Commercial Arbitration in China*, in *Dispute Resolution Journal*, maggio-luglio 2003, p. 78 ss.; T. IKEDA, *Now and Future of ADR System in Asian and Pacific Countries*, in *Osaka University Law Review*, 2004, p. 21 ss., spec. pp. 28-34 e *passim.*; J. TAO, *Arbitration Law and Practice in China*, The Hague-Oxford, Kluwer Law International, 2004; B. SHEEHY, *Fundamentally Conflicting Views of the Rule of Law in China and the West & Implications for Commercial Disputes*, in *Northwestern Journal of International Law & Bu-*

a forme di “protezionismo” locale, nell’esecuzione dei lodi stranieri e internazionali in Cina ⁽⁶⁷⁾.

siness, 2006, p. 225 ss.; WANG ZHAO HUA, *Les nouvelles règles de l'arbitrage international en Chine*, in *Le Mois en Chine*, giugno 1994, p. 20 ss.; ID., *Arbitrage international en Chine: le nouveau règlement de la Commission d'arbitrage économique et commercial international*, in *Revue de l'arbitrage*, 1994, p. 597 ss.; SUN JUN, *Internationale Handelsschiedsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland und in der Volksrepublik China. Eine historische und rechtliche Betrachtung*, Hamburg, Kovač, 2002. Per il procedimento di c.d. re-arbitration, cfr. LI HU, *Setting Aside an Arbitral Award in the People's Republic of China*, in *American Review of International Arbitration*, 2001, p. 31 ss.; GU WEIXIA, *Recourse against Arbitral Awards: How Far Can a Court Go? Supportive and Supervisory Role of Hong Kong Courts as Lessons to Mainland China Arbitration*, in *Chinese Journal of International Law*, 2005, p. 481 ss.

Nell’ottica delle relazioni tra comparazione giuridica e controversie arbitrali in ambito internazionale, v. G. CRESPI REGHIZZI, *L'arbitrato commerciale internazionale e il diritto comparato*, in V. BERTORELLO (a cura di), *Io comparo, tu compari, egli compara: che cosa, come, perché?*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 57 ss.; ID., *L'arbitrato internazionale e la comparazione giuridica*, in *Revista de la Corte Española de Arbitraje*, 2004, p. 125 ss.; ID., *Arbitrato internazionale e comparazione giuridica*, lezione tenuta il 6 luglio 2006 presso la Camera arbitrale nazionale e internazionale di Milano; S. LA CHINA, *L'arbitrato commerciale internazionale tra uniformità e varietà*, in G. VISINTINI (a cura di), *Il diritto dei nuovi mondi* (atti del Convegno di Genova, 5/7 novembre 1992), Padova, Cedam, p. 431 ss.; J. EPSTEIN, *The Use of Comparative Law in Commercial International Arbitration and Commercial Mediation*, in *Tulane Law Review*, 2001, p. 913 ss.; sull’argomento, *amplius*, v. M.J. BONELL, *Una nuova disciplina modello sull'arbitrato commerciale internazionale*, in *Dir. commercio internaz.*, 1987, p. 3 ss.; J.D.M. LEW, L.A. MISTELIS, S.M. KROLL, *Comparative International Commercial Arbitration*, The Hague-Boston-London, Kluwer Law International, 2003; J.K. SCHAEFER, *New Solutions for Interim Measures of Protection in International Commercial Arbitration: English, German and Hong Kong Law Compared*, disponibile online in *Electronic Journal of Comparative Law*, agosto 1998 (www.ejcl.org); J.-F. POUURET, S. BESSON, *Droit comparé de l'arbitrage international*, Bruxelles-Paris-Zurich-Bâle-Genève, Bruylant, LGDJ-Schulthess, 2002 (v. anche la trad. ingl., *Comparative Law of International Arbitration*, London, Sweet & Maxwell, 2006, 2^a ed); S. BESSON, *Arbitrage international et mesures provisoires. Etude de droit comparé*, Zürich, Schulthess, 1998; E. LOQUIN, *L'amicable composition en droit comparé et international. Contribution à l'étude du non-droit dans l'arbitrage commercial*, Paris, Litec, 1980; C. LEBEN (a cura di), *Le contentieux arbitral transnational relatif à l'investissement. Nouveaux développements*, Paris, LGDJ-Anthemis (*Bibliothèque de l'Institut des Hautes Etudes Internationales de Paris*, dir. J. Combacau e J. Verhoeven), 2006; per la prospettiva giusinternazionalistica e del diritto della cooperazione economica, cfr. J. WITKER, *El derecho internacional económico y el arbitraje comercial internacional*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1977, p. 167 ss.

(67) Cfr. LI HU, *Enforcement of Foreign Arbitral Awards and Court Intervention in the People's Republic of China*, in *Arbitration International*, 2004, p. 167 ss.; ID.,

La creazione del centro riveste, altresì, particolare importanza alla luce delle peculiarità della regolamentazione nazionale cinese concernente gli scambi economici internazionali, gli investimenti esteri e le imprese sino-estere ⁽⁶⁸⁾, essendosi corret-

Enforcement of the International Commercial Arbitration Award in the People's Republic of China, in *Journal of International Arbitration*, 1999, n. 4, p. 22 ss.; WANG SHENGCHANG, *Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards in China*, in *Journal of International Economic Law*, 1999, p. 519 ss.; H. VERBIST, *Recognition of Foreign Arbitral Awards in China*, in *Revue de Droit des Affaires Internationales/International Business Law Journal*, 1997, p. 375 ss.

(68) Si vedano R. GROSSO, *Il commercio con l'estero nella Repubblica Popolare Cinese*, in *Dir. commercio internaz.*, 1999, p. 221 ss.; M. TIMOTEO, *La costituzione di equity joint ventures in Cina. L'investitore occidentale a confronto con il diritto cinese*, *ivi*, 1998, p. 249 ss.; P. BERNARDINI, *Cina: modifiche alla legislazione sulle «equity joint ventures»*, *ivi*, 1990, p. 525 ss.; ID., *Incentivi agli investimenti stranieri in Cina*, *ibidem*, 1987, p. 371 ss.; P.G. JAEGER, *La legislazione economica cinese: l'opinione di un giurista occidentale*, *ibid.*, 1988, p. 327 ss.; AA.VV., *L'actualité du droit chinois des affaires* (atti del colloquio del Centre français de droit comparé-CFDC di Parigi, 14 novembre 2003), Paris, Société de législation comparée-SLC, 2004; D. BORDE, S. MENG, *Les sociétés à capitaux mixtes sino-étrangers en République Populaire de Chine*, in *Revue de Droit des Affaires Internationales/International Business Law Journal*, 1993, p. 287 ss.; J. TAO, *La nouvelle loi chinoise sur les entreprises conjointes sino-étrangères: analyse préliminaire*, *ivi*, 1988, p. 751 ss.; J. TAO, C. CHENG, *Nouvelles mesures chinoises encourageant les investissements étrangers*, *ibidem*, 1987, p. 815 ss.; D. BORDE, *La constitution de sociétés communes à capitaux mixtes, chinois et étrangers*, in *République populaire chinoise*, *ivi*, 1986, p. 189 ss.; X. ZHAN, *International Trade Regulation in China. Law and Policy*, Oxford-Portland (Oregon), Hart, 2006; V.L. CHU, P.J. THYS, *Negotiation of Business Contracts in China*, in *Revue de Droit des Affaires Internationales/International Business Law Journal*, 1988, p. 583 ss.; G.T. HSIAO, *Communist China's Foreign Trade Organization*, in *Vand. L. Rev.*, 1967, p. 303 ss. Sul fenomeno della internazionalizzazione del diritto cinese commerciale, industriale, bancario, finanziario e tributario, v. G. CRESPI REGHIZZI, *Moti e tendenze del diritto commerciale cinese*, in *Est-Ovest* (riv. edita dall'ISDEE, con sede a Trieste), 2005, n. 6, p. 97 ss.; R. CAVALIERI, *Tendenze del diritto commerciale in Cina*, relazione al seminario "La Cina in "transizione": trasformazioni in campo giuridico, economico e politico-istituzionale" nell'ambito dell'incontro di studio su "La Cina e le sfide del XXI secolo", organizzato dall'Istituto "Venezia e l'Oriente" della Fondazione Giorgio Cini e dal DSAO dell'Università "Ca' Foscari" di Venezia (Isola di San Giorgio Maggiore, 1 e 2 aprile 2004). Dall'angolatura dello *juscomparatismo* diacronico, v. gli scritti di G. CRESPI REGHIZZI, *L'evoluzione del diritto cinese degli scambi con l'estero e la nuova legge italiana sulla cooperazione con i Paesi in via di sviluppo*, in *Mondo cinese*, n. 58, 1987, p. 11 ss.; *Il commercio internazionale della Repubblica Popolare Cinese e il ruolo del giurista*, in *Riv. soc.*, 1979, p. 295 ss.; *Trade with China*, in V.H. LI (a cura di), *Law and Politics in China's Foreign Trade*, Seattle, University of Washington Press, 1977, p. 169 ss.; *Legal Aspects of Trade with China: The Italian Experience*, in *Harvard International Law Journal*, 1968, p. 85 ss. e in *Harvard Law School Studies*

tamente rilevata la “disciplina atipica o eccezionale” del diritto cinese degli scambi internazionali rispetto al diritto economico nazionale e all’ordinamento interno, secondo lo slogan ufficiale “un Paese due regimi” ⁽⁶⁹⁾. Sulle dette peculiarità, che impegnano per certi aspetti lo studioso interessato alla macrocomparazione intersistemica e diacronica sul piano di un utile raffronto con la disciplina dell’arbitrato nei rapporti commerciali internazionali già prevista negli ordinamenti dei Paesi est-europei comunisti a commercio di Stato ⁽⁷⁰⁾, come pure sulle complesse

in Chinese Law, n. 8, p. 112 ss.; adde G. CONETTI, *Il regime giuridico del commercio estero cinese*, in *Mondo cinese*, n. 5, 1974, p. 3 ss. La disciplina del commercio estero nella Cina imperiale è stata esaminata da P. CHIU, *The Chinese way to modern economy – Merchant organizations and commercial institutions in Imperial China, what legacy for today?*, comunicazione presentata il 26 settembre 2006 al *Séminaire sur la modernisation des institutions en Asie* dell’*Institut d’Asie Orientale* (IAO) di Lione (l’opera presso l’*Academia Sinica* di Taiwan). Per uno sguardo retrospettivo ai rapporti commerciali cino-sovietici, cfr. ancora G. CRESPI REGHIZZI, *La nuova disciplina degli scambi economici, scientifici e culturali fra la Cina e l’Unione Sovietica*, in *Mondo cinese*, n. 51, 1985, p. 3 ss.; ID., *Nuovi accordi sugli scambi commerciali e la cooperazione economica fra la Cina e l’Unione Sovietica*, *ivi*, n. 55, 1986, p. 73 ss. Sui profili ideologici del commercio estero socialista, cfr. LI QIANG, *Distinguere chiaramente la linea giusta da quella sbagliata, sviluppare attivamente il commercio estero socialista*, in *Mondo cinese*, n. 22, 1978, p. 164 ss. (trad. dall’orig. cinese, pubblicato in *Hongqi* [Bandiera Rossa], n. 10, 1977, p. 31 ss.).

(69) Si veda G. CRESPI REGHIZZI, *Commercio internazionale, investimenti e diritto nella Repubblica Popolare Cinese*, in *Mondo cinese*, n. 53, 1986, p. 3 ss. e in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, I, Milano, Giuffrè, 1987, p. 179 ss.,

(70) Arg. su cui v. G. CONETTI, G. SADAR, *L’arbitrato nel commercio internazionale con l’Est europeo*, prefaz. di M. UDINA, Trieste, Istituto di studi e documentazione sull’Est europeo (ISDEE), 1969 (*Serie giuridica*, n. 1); S.B. KING-SMITH, *Communist Foreign-Trade Arbitration*, in *Harvard International Law Journal*, 1969, p. 34 ss.; V.A. KABATOV, *Arbitration in the USSR: The 1988 Statute and Rules of the Arbitration Court of the USSR Chamber of Commerce and Industry*, in *Arbitration International*, 1989, p. 45 ss., ricordando che la menzionata Corte arbitrale aveva preso il posto della *Foreign Trade Arbitration Commission* (FTAC), istituita nel giugno del 1932; sulla giurisprudenza arbitrale nell’ex Unione sovietica, v. J. SCHMIDT, *L’interprétation des contrats internationaux par la Commission arbitrale du commerce extérieur de l’URSS*, in *Revue de Droit des Affaires Internationales/International Business Law Journal*, 1985, p. 239 ss.; con riguardo al diritto post-sovietico (o del dopo-Urss), cfr. R. KNIEPER, *The Not-So-Silky Road to Commercial Arbitration in Post-Soviet Countries*, in G. AKSEN, K.-H. BÖCKSTIEGEL, M.J. MUSTILL, P.M. PATOCCHI, A.M. WHITESELL (a cura di), *Global Reflections on International Law, Commerce and Dispute Resolution. Liber Amicorum in honour of R. Briner*, Paris, International Chamber of Commerce (ICC), 2005, p. 463 ss.; V.V. VEEDER, *The International Commercial Arbitration Court (ICAC) at the Chamber of Com-*

vicende e notevoli conseguenze dell'ingresso della Cina popolare nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC, franc. Organisation mondiale du commerce, ovvero ingl. World Trade Organization, da cui è derivata l'espressione post-WTO China) ⁽⁷¹⁾ avvenuta l'11 dicembre 2001 facendo diventare la

merce and Industry of the Russian Federation, in *Arbitration International*, 1995, p. 197 ss.; G. BABITCHEV, *Du contentieux arbitral et post-arbitral en Russie*, in *Revue de Droit des Affaires Internationales/International Business Law Journal*, 2004, p. 651 ss.; T. KOUTEEVA-VATHELOT, *L'évolution récente de l'arbitrage commercial international en Fédération de Russie*, in *Revue de l'arbitrage*, 2002, p. 33 ss.

(71) Sul complesso processo negoziale di adesione della Cina all'OMC, v. F. SPADI, *L'evoluzione del protocollo di adesione della Repubblica Popolare Cinese alla Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *Dir. commercio internaz.*, 2000, p. 163 ss.; R. ORLANDI, *L'adesione della Cina al WTO*, in *Mondo cinese*, n. 108, 2001, p. 27 ss.; Q. KONG, *China's WTO Accession: Commitments and Implications*, *Journal of International Economic Law*, 2000, p. 655 ss.; ID., *Enforcement of WTO Agreements in China: Illusion or Reality?*, in *Journal of World Trade*, 2001, p. 1181 ss.; Y. GUOHUA, C. JIN, *The process of China's Accession to the WTO*, in *Journal of International Economic Law*, 2001, p. 297 ss.; ZENG LING LIANG, *The Chinese Accession to the WTO*, seminario tenuto nel luglio 2001 presso l'AITL di Macao; H. FENG, *The Politics of China's Accession to the World Trade Organization. The Dragon Goes Global*, London-New York, Routledge, 2005; per valutazioni *ex ante* circa il potenziale impatto di tale adesione, cfr. T. SCHARPING, *Der chinesische WTO-Beitritt: Thesen zu seinen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Folgen*, in *Asien. Deutsche Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur* (riv. edita ad Amburgo dalla Deutsche Gesellschaft für Asienkunde-DGA), n. 77, 2000, p. 153 ss.; ZHU ZHIQUN, *To Support or Not to Support: The American Debate on China's WTO Membership*, in *Journal of Chinese Political Science*, 2000, n. 2, p. 77 ss.; S.A. RHODES, J.H. JACKSON, *United States law and China's WTO accession process*, in *Journal of International Economic Law*, 1999, p. 499 ss.; D.M. BLUMENTAL, *Applying GATT to marketizing economies: the dilemma of WTO accession and reform of China's state-owned enterprises (SOEs)*, *ivi*, 1999, p. 113 ss. (sulle relazioni tra Cina e GATT, v. Z. LI, *La Chine et le GATT, Étude sur la procédure de la participation de la Chine au GATT*, in *Revue de Droit des Affaires Internationales/International Business Law Journal*, 1991, p. 987 ss.); W. CHAE, H. HAN, *Impact of China's Accession into the WTO and Policy Implications for Asia-Pacific Developing Countries*, Seoul, Korea Institute for International Economic Policy, marzo 2001; J. FEWSMITH, *The Political and Social Implications of China's Accession to the WTO*, in *The China Quarterly*, 2001, p. 573 ss.; P.B. POTTER, *The Legal Implications of China's Accession to the WTO*, *ivi*, 2001, p. 592 ss.; E. IANCHOVICHINA, W. MARTIN, *Trade Liberalization in China's Accession to WTO*, in *Journal of Economic Integration*, 2001, p. 421 ss.; I. YAMAZAWA, K. IMAI (a cura di), *China Enters WTO. Pursuing Symbiosis with the Global Economy (Papers and Proceedings of the International Symposium on China Enters WTO, Makuhari, 17-1-2001)*, Tokyo, Institute of Developing Economies-Japan External Trade Organization (IDE-JETRO), 2001; per una visione dall'interno della Cina popolare, cfr. V. ZANIER, *Il discorso sul WTO nella stampa cinese*, comu-

RPC il 143° membro dell'OMC/WTO ⁽⁷²⁾, non è possibile so-

nicazione presentata all'XI convegno dell'Associazione italiana studi cinesi (AISC) sul tema "La Cina e il mondo" (Facoltà di studi orientali dell'Università di Roma "La Sapienza", 22/24 febbraio 2007); ID., *The Opinion of Chinese Entrepreneurs on WTO*, paper presentato al XVI Convegno biennale della *European Association of Chinese Studies* (EACS) (*Department of Asian and African Studies* dell'Università di Ljubljana, 31-8/3 settembre 2006); WANG MENGKUI (a cura di), *China: Accession to the WTO and Economic Reform*, Beijing, Foreign Languages Press, 2002; KONG XIANGJUN, *WTO falü de guonei shiyong (La mise en œuvre du droit OMC)*, in *Fazhi Ribao (Legal Daily)*, ediz. Internet del 16 dicembre 2001 (reperibile all'indirizzo www.legaldaily.com.cn); dallo speciale osservatorio hongkonghese, v. D. SMITH, G. ZHU (a cura di), *China and the WTO. Going West*, Hong Kong, Sweet & Maxwell Asia, 2001.

(72) Cfr. R. CAVALIERI, *L'adesione della Cina alla WTO. Implicazioni giuridiche*, Lecce, Argo, 2003; ID., *Il diritto commerciale cinese dopo l'adesione al WTO*, relazione al convegno "Un ponte verso la Cina. Orizzonti economici e problematiche giuridiche", cit.; ID., *Derecho del comercio internacional y las inversiones extranjeras en China, relación con la Organización Mundial del Comercio*, conferenza tenuta in data 27 agosto 2006 presso la *Facultad de Derecho* della *Universidad Nacional de Mar del Plata*; F.R. ANTONELLI, *Storia e diritto commerciale nella Cina contemporanea*, Roma, Bagatto, 2006; ID., *Il quadro giuridico degli investimenti stranieri in Cina e gli effetti dell'adesione al WTO*, relazione al seminario "La Cina in "transizione": trasformazioni in campo giuridico, economico e politico-istituzionale", cit.; ID., *Il diritto degli investimenti esteri e l'entrata nel W.T.O.*, conferenza tenuta in data 29 aprile 2003 presso il Centro studi e documentazione sulla Cina della Facoltà di scienze politiche dell'Università di Roma Tre; H. HOLBIG, R. ASH (a cura di), *China's Accession to the World Trade Organization. National and International Perspectives*, London, RoutledgeCurzon, 2002; Q. KONG, *China and the World Trade Organization. A Legal Perspective*, London-Singapore, 2002; ID., *China's WTO Accession and the ASEAN-China Free Trade Area: The Perspective of a Chinese Lawyer*, in *Journal of International Economic Law*, 2004, p. 839 ss.; E.Y. WU, *China Today: Why Its Accession to the World Trade Organization is Inevitable and Good for the International Community*, in *Journal of International Economic Law*, 2002, p. 689 ss.; G. CHAN, *China and the WTO. The Theory and Practice of Compliance*, Singapore, East Asian Institute (EAI) della National University of Singapore (NUS), 2003 (*EAI Working Papers*, n. 98); D. LU, G.J. WEN, H. ZHOU (a cura di), *China's Economic Globalization through the WTO*, Aldershot, Ashgate, 2003; A. MATTOO, *China's Accession to the WTO: The Services Dimension*, in *Journal of International Economic Law*, 2003, p. 299 ss.; V.L. LO, X. TIAN, *Law and Investment in China. The Legal and Business Environment after China's WTO Accession*, London-New York, RoutledgeCurzon, 2004; J. WANG, *The Rule of Law in China: A Realistic View of the Jurisprudence, the Impact of the WTO, and Prospects for Future Development*, paper presentato al *Symposium* dell'"Istituto Ricci" di Macao sul tema "Culture, Law and Order: Chinese and Western Traditions" (24 novembre 2004); E. IANCHOVICHINA, T. WALMSLEY, *Impact of China's WTO Accession on East Asia*, in *Contemporary Economic Policy*, 2005, p. 261 ss.; G. WANG, *The Law of the WTO. China and the Future of Free Trade*, Hong Kong, Sweet & Maxwell Asia, 2005; X. ZHANG, *Implementation of the WTO Agreements in China. Legal and Regulatory Reforms*, School of Ori-

fermarsi con il necessario adeguato approfondimento nella presente sede; basti qui ricordare che le più recenti innovazioni sono state introdotte dalla decisione emanata il 17 luglio 2004 dal Consiglio di Stato (*id est*, il Governo centrale) della Cina popolare sulla riforma del sistema di amministrazione degli investimenti, nonché dal regolamento ad interim sulla verifica dei progetti di investimento delle imprese, adottato con decreto n. 19 del 15 settembre 2004 dalla Commissione nazionale sullo sviluppo e le riforme della Repubblica popolare cinese⁽⁷³⁾. Queste normative, che regolamentano il settore del commercio estero cinese *post-WTO-accession* secondo i principi della *action-oriented legislation* (cd. *proactive approach*), anziché della *protection-oriented legislation*⁽⁷⁴⁾, hanno incidenza certo non trascurabile sui processi di multinazionalizzazione, ovvero

ental and African Studies (SOAS) dell'Università di Londra, 2005; S. BAO, S. LIN, C. ZHAO (a cura di), *The Chinese Economy after WTO Accession*, Aldershot, Ashgate, 2006; N. DAVYDOVA, *Implications of Membership in the WTO for China*, paper presentato al XVI Convegno biennale della EACS, cit.; A.B. OVERBY, *Consumer Protection in China after Accession to the WTO*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 2006, p. 347 ss.; S. SONG, A. CHEN (a cura di), *China's Rural Economy after WTO. Problems and Strategies*, Aldershot, Ashgate, 2006; R. HEUSER, R. KLEIN (a cura di), *Die WTO und das neue Ausländerinvestitions- und Aussehnhandelsrecht der VR China. Gesetze und Analysen*, Hamburg, IFA, 2004 (*Mitteilungen des Instituts für Asienkunde*, n. 376); L. CHOUKROUNE, *L'internationalisation du droit chinois des affaires. Une première évaluation des conséquences juridiques de l'accession de la Chine à l'OMC*, in *Revue de Droit des Affaires Internationales/International Business Law Journal*, 2003, p. 503 ss.; ID., *Chine-OMC. L'État de droit par l'ouverture au commerce international?*, *ivi*, 2002, p. 655 ss.

(73) Cfr. S. VITALE, *La recente riforma del sistema di amministrazione ed autorizzazione degli investimenti stranieri in Cina*, in *Riv. bancaria* (a cura dell'Istituto di cultura bancaria "Francesco Parrillo"), 2006, n. 3, p. 51 ss.; ID., *La disciplina degli investimenti stranieri in Cina*, relazione al seminario «Investire in Cina. Profili giuridici per l'impresa», svoltosi il 9-5-2006 per iniziativa dell'Osservatorio giuridico Italia-Cina e del Centro interdipartimentale di ricerca e formazione sul Diritto pubblico europeo e comparato (DIPEC) dell'Università di Siena; T. SENNI, *La legge sugli investimenti stranieri in Cina: la "lunga marcia" non è più così lunga...*, in *Cina Aperta* (newsletter dell'Associazione Italia/Cina), n. 2, ottobre 2006, p. 26 s.; G. TERRACINA (a cura di), *Leggi tradotte della Repubblica Popolare Cinese*, III, *Leggi sui marchi, sui brevetti, sul diritto d'autore, sul commercio con l'estero*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 126 ss.; G. D'AGNOLO, *La Cina apre il mercato*, in *Il Gazzettino*, 3-6-2004.

(74) Per questa terminologia, cfr. H. WANG, *Chinese Views on Modern Marco Polos: New Foreign Trade Amendments After WTO Accession*, in *Cornell Int'l L.J.*, 2006, p. 329 ss.

di internazionalizzazione commerciale e produttiva, delle imprese italiane all'estero, con speciale riferimento alle strategie delle imprese multinazionali (IMN) ⁽⁷⁵⁾ italiane quali *global players* nel settore tradizionale degli investimenti diretti esteri (IDE) in Cina ⁽⁷⁶⁾, fino alle stimolanti nuove opportunità offerte

(75) Ingl.: *multinational firms/enterprises* (MNEs), o *transnational corporations* (TNCs). Per una documentata e aggiornata lettura introduttiva teorico-critica su evoluzione e attività delle TNCs, cfr. G. IETTO-GILLIES, *Transnational Corporations and International Production*, Cheltenham (UK), Elgar, 2005. Allo studio delle imprese multinazionali è dedicata, dalla *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), una rivista dal titolo "Transnational Corporations". In Italia, v. almeno S. MARIOTTI, L. PISCITELLO (a cura di), *Multinazionali, innovazione e strategie per la competitività*, Bologna, Il Mulino, 2006; G. BARBA NAVARETTI, A.J. VENABLES, *Le multinazionali nell'economia mondiale*, Bologna, Il Mulino, 2006; F. GALGANO, *Globalizzazione e conglomerazione*, in *Contr. impresa*, 2006, p. 73 ss.

(76) Sugli IDE nella RPC e le *Chinese foreign investment laws* (CFILs) v., nella abbondante letteratura, R. CAVALIERI (a cura di), *Cina: commercio internazionale e investimenti esteri*, Milano, Wolters Kluwer Italia-Ipsa, 2006; A. CIANCI, B. ROSSETTI, F. VASOLI, *Investire in Cina*, Soveria Mannelli (Catanzaro), Rubbettino, 2006; M. SALA, C. RIZZI, *Investire in Cina: commercio con l'estero e costituzione di società controllate*, in *Commercio internazionale*, 2006, n. 10, p. 11 ss.; G. D'AGNOLO, A. DAL COLLE, *Cina. Guida al commercio estero e agli investimenti*, Milano, Giuffrè, 2001; M. SIDDIVÒ, *Gli investimenti stranieri in Cina: nuovi obiettivi del Governo cinese e nuove problematiche per gli investitori*, in *Mondo cinese*, n. 102, 1999, 33 ss.; L. ROVATI, *Investire in Cina: quale supporto pubblico e privato alle aziende italiane*, *ivi*, n. 100, 1999, p. 37 ss.; A.C. MA, *Geographical Location of Foreign Direct Investment and Wage Inequality in China*, in *The World Economy*, 2006, p. 1031 ss.; YI XIANRONG, *Foreign Investment Welcome*, in *Beijing Review*, 2006, n. 37, p. 17; K.H. ZHANG, *FDI and Host Countries' Exports: The Case of China*, in *Economia Internazionale/International Economics*, 2006, p. 113 ss.; ID., *Roads to Prosperity: Assessing the Impact of FDI on Economic Growth in China*, *ivi*, 2001, p. 113 ss.; ID., *What Explains the Boom of Foreign Direct Investment in China?*, *ibidem*, 2001, p. 251 ss.; ID., *How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth in China?*, in *Economic of Transition*, 2001, p. 679 ss.; J.T. HUANG, *Spillovers from Taiwan, Hong Kong, and Macau Investment and Other Foreign Investment on Chinese Industries*, in *Contemporary Economic Policy*, 2004, p. 13 ss.; X. JIANG, *FDI in China. Contributions to Growth, Restructuring and Competitiveness*, New York, Nova Science Publishers, 2004; H.G. LHEEM, S. GUO, *Political Economy of FDI and Economic Growth in China: A Longitudinal Test at the Provincial Level*, in *Journal of Chinese Political Science*, 2004, n. 1, p. 43 ss.; Y. XING, K.H. ZHANG, *FDI and Regional Income Disparity in Host Countries: Evidence from China*, in *Economia Internazionale/International Economics*, 2004, p. 363 ss.; Y. HUANG, *Selling China. Foreign Direct Investment During the Reform Era*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003; L.G. BRANSTETTER, R.C. FEENSTRA, *Trade and Foreign Direct Investment in China: A Political Economy Approach*, in *Journal of International Economics*, 2002, p. 335 ss.; P.J. BUCKLEY, J. CLEGG, C. WANG, A.R. CROSS, *FDI, re-*

agli investitori stranieri dalle Public-Private Partnerships [(PPP/(P3)s] nella RPC ⁽⁷⁷⁾, in attuazione delle innovative di-

gional differences and economic growth: panel data evidence from China, in *Transnational Corporations*, 2002, n. 1, p. 1 ss.; Y. XING, *Foreign Direct Investment and Technology Spillover Efficiency: Evidence from China's Regional Productivity Growth*, in *Journal of Econometric Study of Northeast Asia*, 2001, p. 41 ss.; M. DU PONT, *Foreign Direct Investment in Transitional Economies. A Case Study of China and Poland*, New York, St. Martin's Press, 2000; H. ZENG, *Chinese Foreign Investment Laws. Recent Developments towards a Market Economy*, East Asian Institute (EAI) della National University of Singapore (NUS), World Scientific-Singapore University Press, 1999 (*East Asian Institute Contemporary China Series*, n. 23); CHAO SU-CHENG, *Foreign Trade and Investment in Guangxi: A Comparative Analysis*, in *Journal of Chinese Political Science*, 1998, n. 2, p. 41 ss.; S. DEES, *Foreign Direct Investment in China: Determinants and Effects*, in *Economics of Planning*, 1998, p. 175 ss.; E.X. GU, *Foreign Direct Investment and the Restructuring of Chinese State-Owned Enterprises (1992-1995): A New Institutional Perspective*, in *China Information (A Journal of Contemporary China Studies)*, inverno 1997-1998, p. 48 ss.; LI HAIJIAN, *Integrating FDI within the domestic economy*, (1997), in C. HOWE, Y.Y. KUEH, R. ASH (a cura di), *China's Economic Reform. A study with documents*, London-New York, RoutledgeCurzon, 2003, p. 387 ss.; LIN TEH-CHANG, *Taiwan's Investment Policy in Mainland China: A Domestic Perspective*, in *Journal of Chinese Political Science*, 1997, n. 2, p. 25 ss.; P.H. CORNE, *Foreign Investment in China. The Administrative Legal System*, Hong Kong, Hong Kong University Press, 1996; Q.W. ZHEN, *Foreign Investment and Economic Development in Hungary and China*, Aldershot, Ashgate, 1995; M. MAGGIO, *Important Developments in Mainland China's Foreign Investment Laws*, in *Revue de Droit des Affaires Internationales/International Business Law Journal*, 1993, p. 287 ss.; J.X. ZHAN, *The role of foreign direct investment in market-oriented reform and economic development: the case of China*, in *Transnational Corporations*, 1993, n. 3, p. 121 ss.; AA.VV., *Investir en Chine*, in *Revue de Droit des Affaires Internationales/International Business Law Journal*, 2003, p. 61 ss.

Per la dottrina cinopopolare, cfr. WANG LUOLIN, JIANG XIAOJUAN, *The Influence of Foreign Capital on China's Economy and Its Future Utilization*, in *Social Science in China* (pubbl. edita a Pechino dall'Accademia cinese delle scienze sociali), 1999, p. 5 ss.; LI YUNONG, *Transnational Companies in China*, Beijing, New Star Publishers, 1995; CHU BAOTAI, *Foreign Investment in China. Questions and Answers*, Beijing, Foreign Language Press, 1986. Nella letteratura convegnistica italiana, v. R. ROSSOTTO, *La protezione legale degli investimenti stranieri in Cina*, relazione all'incontro promosso da Confindustria Genova il 3 ottobre 2006 sul tema "La presenza economica italiana in Cina"; F.R. ANTONELLI, *Investimenti esteri in Cina: un punto di vista pratico*, relazione al convegno "Un ponte verso la Cina. Orizzonti economici e problematiche giuridiche", cit.

(77) Cfr. Q. XIE, R. STOUGH, *Public private partnerships in urban economic development and prospects of their application in China*, paper presentato alla *International Conference on Transitions in Public Administration and Governance*, svoltasi a Pechino il 15 e 16-6-2002; J. ADAMS, A. YOUNG, Z. WU, *Public private partnerships in China. System, constraints and future prospects*, in *International Journal of*

namiche della cd. multinazionalizzazione attiva, che riguarda le IMN a base italiana e le relative imprese partecipate all'estero, sia pure tenendo conto, da un lato, che non mancano in Cina critiche e denunce su casi di corruzione e frode di pubblici funzionari in relazione agli IDE⁽⁷⁸⁾, nonché, dall'altro lato e su un piano più generale, dei numerosi aspetti problematici – che qui è possibile solamente evocare – degli IDE nei Paesi in transizione⁽⁷⁹⁾ e in quelli in via di sviluppo (PVS)⁽⁸⁰⁾.

Giova segnalare, inoltre, che la regolamentazione normativa del commercio estero cinese è rimasta distinta da quella delle relazioni commerciali interne (o “domestiche”), mentre un'interessante evoluzione storica ha caratterizzato l'organizzazione ministeriale competente in materia. Nel lontano 2 novembre 1949 le autorità della Cina popolare avevano costituito un unitario Ministero centrale del commercio, poi sostituito (e sdoppiato) con decorrenza 3 settembre 1952 dal Ministero

Public Sector Management, 2006, p. 384 ss.

(78) Si veda ZHANG HONGQING, *Perché premiare i funzionari che richiamano investimenti stranieri?*, in *Mondo cinese*, n. 123, 2005, p. 52 s. (trad. di M. Castorina, dall'orig. cinese pubblicato in *Renmin ribao* [RMRB, it.: *Quotidiano del Popolo-QdP*, organo ufficiale del Partito comunista cinese] il 3-1-2005). Secondo indiscrezioni, in assenza di notizie ufficiali e pubbliche al riguardo, vi sarebbero vicende di corruzione alla base dell'arresto avvenuto a Pechino nel marzo 2006 di Wang Shengchang, già Vice-Presidente e Segretario generale della *China International Economic and Trade Arbitration Commission* (CIETAC); cfr. WU Ming, *The Strange Case of Wang Shengchang*, in *Journal of International Arbitration*, 2007, 63 ss.

(79) Dei quali si occupa la c.d. transitologia giuseconomica, specialmente applicata ai PECO (Paesi dell'Europa centrale e orientale).

(80) Per un esame teorico-comparativo, v. C. JENSEN, *Foreign Direct Investment and economic transition: Panacea or pain killer?*, in *Europe-Asia Studies*, 2006, p. 881 ss.; C. ALTOMONTE, *Economic determinants and institutional frameworks: FDI in economies in transition*, in *Transnational Corporations*, 2000, n. 2, p. 75 ss.; C.H. MCMILLAN, *The role of foreign direct investment in the transition from planned to market economies*, *ivi*, 1993, n. 3, p. 97 ss.; D. WILLEM TE VELDE, D. BEZEMER, *Regional integration and foreign direct investment in developing countries*, *ibidem*, 2006, n. 2, p. 41 ss.; P. NUNNENKAMP, J. SPATZ, *FDI and economic growth in developing economies: how relevant are host-economy and industry characteristics?*, *ibidem*, 2004, n. 3, p. 53 ss.; sulla tensione tra internazionalizzazione e radicale “denazionalizzazione” dei rapporti giuridici derivanti dagli investimenti esteri, cfr. V.C. IGBOKWE, *Determination, Interpretation and Application of Substantive Law in Foreign Investment Treaty Arbitration*, in *Journal of International Arbitration*, 2006, p. 267 ss.

degli affari (Shang Ye Bu) e dal Ministero per il commercio estero. Quest'ultimo venne ridenominato nel marzo 1982 Ministero degli affari economici e del commercio esteri. Successivamente, nel 1993, il Ministero da ultimo menzionato assunse il nuovo nome di Ministero per il commercio estero e la cooperazione economica. Infine, nel marzo 2003, è stato istituito (attraverso una nuova riunificazione di competenze) il Ministero del commercio, che svolge compiti di governo e amministrazione sia per il commercio estero per quello interno, assorbendo altresì talune funzioni già devolute alla Commissione nazionale per la pianificazione e alla Commissione nazionale per l'economia e il commercio.

Nel contesto ora descritto, sulla scia del programma di attività comuni per la cooperazione in materia di tutela della proprietà intellettuale siglato dalla Regione Lombardia nel settembre 2004 con gli organi amministrativi cinesi SIPA e SSTECH di Shanghai ⁽⁸¹⁾, in occasione del viaggio ufficiale del (l'allora) Presidente della Repubblica Ciampi in Cina si è dato vita il 7 dicembre 2004 al Centro di conciliazione commerciale italo-cinese (Italy-China Business Mediation Center, ICBMC) ⁽⁸²⁾,

(81) V. *supra*, nel paragrafo 2.

(82) Sulle caratteristiche dell'ICBMC si sono soffermati: G. CRESPI REGHIZZI, *La conciliazione in generale e nella tradizione cinese*, relazione al *workshop* "Cina: opportunità, rischi e soluzioni" tenutosi presso la Camera di commercio di Pavia il 25 maggio 2006; ID., *L'arbitrato internazionale in Cina*, relazione all'incontro di studio sul tema "L'avvocato italiano e la Cina. Contenzioso, arbitrato e professioni legali in Cina", svoltosi a Roma presso l'*Auditorium* della Cassa Forense il 6 giugno 2006 (l'a. è co-presidente dell'ICBMC); G. DE BERTI, *Il Centro di Conciliazione commerciale italo-cinese: un progetto di collaborazione*, relazione al citato incontro di studio presso l'*Auditorium* della Cassa Forense a Roma; ID., *Risoluzione delle controversie: Italia e Cina scelgono le vie alternative*, relazione al convegno "Un ponte verso la Cina. Orizzonti economici e problematiche giuridiche", cit.; C. ORIO, *ICBMC: un progetto in aiuto al commercio tra Italia e Cina*, relazione al seminario "Conciliazione delle controversie commerciali con imprese cinesi. Il progetto Italy-China Business Mediation Center", organizzato presso la sede di Legnano della Camera di commercio di Milano in data 1 febbraio 2006 (l'a. è segretario generale della Camera di commercio italo-cinese); G.N. GIUDICE, *Il progetto Italy-China Business Mediation Center*, in *I Contratti*, 2006, 633 ss. (l'a., responsabile del servizio conciliazione della Camera arbitrale nazionale e internazionale di Milano, ha presentato una relazione avente lo stesso titolo ai seminari: a) "Cina: investire e commerciare in sicurezza", tenutosi a Milano il 25 ottobre 2005 per iniziativa della Camera arbitrale nazio-

frutto di un accordo intervenuto tra la Camera di commercio italo-cinese di Milano, la Camera arbitrale nazionale e internazionale di Milano⁽⁸³⁾ e il Mediation Center del China Council for the Promotion of International Trade (CCPIT)⁽⁸⁴⁾.

L'ICBMC, che deriva come si è visto dall'esercizio dei poteri regionali lombardi collegati alla dimensione internazionale, esige una speciale menzione poiché si tratta del primo centro di conciliazione bilaterale creato a livello europeo con il fine esclusivo di gestire i contenziosi commerciali transnazionali delle imprese italiane in e con la Cina, consentendo in particolare la risoluzione amichevole, alternativa sia all'arbitrato che alla giustizia ordinaria amministrata dai *municipal trial systems*⁽⁸⁵⁾, di siffatte controversie economiche⁽⁸⁶⁾.

nale e internazionale milanese, del consolato della RPC a Milano e del Comitato governativo Italia-Cina presso il Ministero degli affari esteri; *b*) "Fare affari in Cina: le tecniche di contrattazione per incontrare l'impero di mezzo", presso la Camera di commercio di Lecco in data 7 marzo 2006; *c*) "Il grande mercato cinese oggi. Quali strategie e quali supporti per le nostre imprese", svoltosi a Bergamo il 4 maggio 2006 e promosso dall'Unione degli industriali della provincia; *d*) "Fare affari con la Cina", organizzato a Cremona il 13 ottobre 2006 dalla locale Camera di commercio e dal Centro estero Camere di commercio lombarde/*Lombardy Foreign Trade Center*); Id., *Presentazione ICBMC e casi concreti*, relazione al convegno "ICBMC (Italy-China Business Mediation Center)", tenutosi a Cinisello Balsamo (Mi) il 7 novembre 2006 per iniziativa della Camera di commercio italo-cinese e della Camera arbitrale nazionale e internazionale di Milano; R. SALI, S. CARUSO, *Conciliazione: un ponte tra Italia e Cina. Il progetto Italy-China Business Mediation Center*, in *Impresa & Stato (Rivista della Camera di commercio di Milano)*, n. 75, 2006, p. 92 ss.

(83) Azienda speciale della Camera di commercio di Milano; si vedano E.F. RICCI, *Il nuovo regolamento della Camera Arbitrale Nazionale e Internazionale di Milano*, in *Riv. arbitrato*, 2003, p. 663 ss.; A.M. GAILLET, *The New Arbitration Rules of the Chamber of National and International Arbitration of Milan*, in *Revue de Droit des Affaires Internationales/International Business Law Journal*, 2005, p. 688 ss.; R. SALI, *Le nouveau Règlement d'arbitrage de la Chambre arbitrale de Milan*, in *Revue de l'arbitrage*, 2004, p. 486 ss.; *Chambre arbitrale nationale et internationale de Milan*, in *Revue de Droit des Affaires Internationales/International Business Law Journal*, 1988, p. 664.

(84) Il CCPIT ha sede a Pechino.

(85) L'ICBMC costituisce, in altri termini, un *ADR* (acr. di *Alternative Dispute Resolution*) *provider*, che opera nel settore della composizione stragiudiziale delle controversie commerciali internazionali.

(86) Per l'esperienza sino-germanica, cfr. J. TRAPPE, *Beijing-Hamburg Conciliation*, in *Arbitration International*, 2003, p. 371 ss., a proposito del *Beijing-Hamburg Conciliation Centre*, ed ivi, a p. 381 ss., il testo ingl. delle *Beijing-Hamburg Conciliation Rules*.

Il Centro di conciliazione commerciale italo-cinese dispone di due sedi operative⁽⁸⁷⁾, stabilite nelle città di Milano e Pechino. La domanda volta ad instaurare il procedimento di conciliazione è proponibile dalle imprese italiane e cinesi indifferente-mente davanti ad una delle due sedi dell'ICBMC. La parte contro la quale è avviata la procedura viene contattata dai funzionari del Centro; essa ha, naturalmente, la possibilità di aderire alla domanda di conciliazione, ovvero di rifiutarla. In caso di mancata adesione il procedimento di conciliazione viene archiviato. Se, invece, vi è adesione, occorre in primo luogo che le parti scelgano la persona del conciliatore, traendolo dall'apposita lista tenuta dall'ICBMC⁽⁸⁸⁾. D'altro canto, il regolamento per la procedura di conciliazione presso l'ICBMC prevede l'alternativa della nomina di una coppia di conciliatori, secondo lo schema operativo della cd. co-mediazione⁽⁸⁹⁾.

Il procedimento di conciliazione, informato ai principî di massima flessibilità e riservatezza, contempla l'organizzazione di un incontro tra le parti, da tenersi in Italia o in Cina. Al momento del deposito della domanda di conciliazione la parte istante deve, altresì, provvedere al versamento del 50% delle spese amministrative previste dal tariffario ICBMC; detto versamento è stabilito a pena di improcedibilità della domanda. La parte convenuta, dopo aver ricevuto a cura della segreteria del Centro la comunicazione dell'avvio del procedimento di conciliazione, ha venti giorni (lavorativi) di tempo per aderire alla richiesta dell'istante. Al rifiuto espresso di adesione è equiparata

(87) Sulla base dell'art. 2 del regolamento di conciliazione dell'ICBMC la segreteria del Centro si avvale per la gestione dei procedimenti di due uffici amministrativi, situati l'uno a Pechino e l'altro a Milano.

(88) Le parti hanno facoltà di delegare la selezione e nomina del conciliatore alla segreteria del Centro. L'elenco predisposto dall'ICBMC comprende giuristi di nazionalità italiana e cinese, forniti di consolidata esperienza nella gestione stragiudiziale di contenziosi commerciali transnazionali.

(89) Non sempre, peraltro, i vantaggi della costituzione di un *team* italo-cinese di conciliatori saranno superiori agli aspetti problematici di tale scelta, apparendo condivisibile l'opinione che ritiene preferibile, sul piano delle valutazioni di efficienza ed efficacia, la designazione di un conciliatore singolo per ogni controversia commerciale transnazionale. Cfr. G.N. GIUDICE, *Il progetto Italy-China Business Mediation Center*, cit., p. 634.

l'ipotesi della mancata comunicazione della volontà di aderire nel predetto termine di venti giorni, ovvero anche l'omesso deposito del restante 50% delle spese amministrative poste a carico della parte convenuta intenzionata a prestare adesione alla domanda di conciliazione ⁽⁹⁰⁾.

Per quanto concerne la conduzione del procedimento di conciliazione, il comma 1 dell'art. 6 del regolamento dell'ICBMC pone in capo alle parti i doveri generali di comportamento secondo buona fede e di leale collaborazione con il conciliatore designato. Non sussiste obbligo alcuno per le parti di avvalersi nel procedimento dell'assistenza tecnica di un professionista legale; qualora, tuttavia, una di esse o entrambe optino per essere rappresentate da un legale all'incontro di conciliazione, di ciò occorre fare espressa e preventiva comunicazione alla segreteria del Centro, dovendosi altresì provvedere al rilascio di apposita procura scritta al legale (o ai legali) in questione ⁽⁹¹⁾.

In relazione ai poteri istruttori del conciliatore, egli può incontrare separatamente ciascuna delle parti, dandone preventivo avviso alla controparte. Il contenuto di questi incontri separati deve rimanere di norma riservato, *ex art. 6, c. 1, del regolamento di conciliazione dell'ICBMC*, fatta eccezione per l'ipotesi che la parte autorizzi espressamente il conciliatore a rivelare all'altra le informazioni così acquisite. Il conciliatore può, inoltre, nominare consulenti tecnici ed esperti con il compito di prestare assistenza alla conciliazione o di fornire pareri. Le spese relative sono a carico delle parti, purché entrambe abbiano manifestato preventivamente il loro consenso al conferimento dei predetti incarichi ⁽⁹²⁾.

Le lingue utilizzabili nel procedimento di conciliazione sono, ai sensi del comma 2 dell'art. 6 del regolamento dell'ICBMC, il cinese, l'italiano e/o l'inglese.

Come è naturale, la conclusione del procedimento di conciliazione

(90) Le prescrizioni circa il deposito della domanda di conciliazione e l'eventuale adesione della parte convenuta alla domanda medesima sono contenute nell'art. 3 del regolamento di procedura davanti all'ICBMC.

(91) Cfr. art. 6, c. 5, del regolamento di conciliazione dell'ICBMC.

(92) Si veda il comma 3 dell'art. 6 del regolamento ICBMC.

liazione può consistere nel raggiungimento di un accordo, ovvero nel mancato accordo. Nel primo caso, le parti firmano l'accordo conciliativo. Nel secondo caso, si può verificare una triplice ipotesi: *a)* il conciliatore comunica in forma scritta alle parti che, in base alla sua opinione, la conciliazione non è suscettibile di risolvere la questione oggetto del contendere⁽⁹³⁾; *b)* una delle parti, o entrambe, comunicano al conciliatore che è venuta meno la loro volontà di procedere alla conciliazione⁽⁹⁴⁾; *c)* è decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento di conciliazione, stabilito in un accordo preliminare tra le parti, senza che le stesse abbiano raggiunto un'intesa per la proroga del termine di scadenza suddetto⁽⁹⁵⁾.

Quanto alla prassi conciliativa dell'ICBMC, la durata media della procedura di conciliazione presso il Centro è di trenta giorni⁽⁹⁶⁾, mentre il valore medio delle controversie sottoposte all'ICBMC nel primo semestre d'attività è stato pari a 65.000,00 euro⁽⁹⁷⁾.

Sulla base dei dati disponibili, relativi al primo semestre decorrente dall'attivazione del Centro e, perciò, al periodo compreso tra novembre 2005 e aprile 2006⁽⁹⁸⁾, risulta che sono pervenute alla segreteria dell'ICBMC quindici domande di attivazione del procedimento di conciliazione. Il seguito delle richieste è stato il seguente: in due casi la parte convenuta ha rifiutato di aderire alla domanda di conciliazione, in altri due casi il procedimento è stato avviato ma si è concluso con il raggiun-

(93) Secondo la previsione dell'art. 7, c., 1, n. 2 del regolamento di procedura davanti all'ICBMC.

(94) *Ex* art. 7, c. 1, n. 3 del regolamento ICBMC.

(95) Così realizzandosi l'ipotesi di cui al n. 4 del comma 1 dell'art. 7 del regolamento di conciliazione citato nelle due note che precedono.

(96) Cfr. G.N. GIUDICE, *Il progetto Italy-China Business Mediation Center*, cit., p. 634.

(97) Si vedano R. SALI, S. CARUSO, *Conciliazione: un ponte tra Italia e Cina*, cit., p. 93.

(98) Il Centro è operativo dal 17 novembre 2005. Sull'esperienza conciliativa dell'ICBMC, v. G.N. GIUDICE, *Italy-China Business Mediation Center: aspetti operativi e prime esperienze pratiche*, relazione al *workshop* "Cina: opportunità, rischi e soluzioni", cit.; ID., *Presentazione ICBMC e casi concreti*, relazione al convegno "ICBMC (Italy-China Business Mediation Center)", cit.; R. SALI, S. CARUSO, *Conciliazione: un ponte tra Italia e Cina*, cit., p. 93 s.

gimento di un'intesa tra le parti prima dell'incontro davanti al conciliatore designato, in dieci casi sono pendenti trattative e la procedura conciliativa è in corso di svolgimento, nell'ultimo caso si è pervenuti alla composizione stragiudiziale della controversia commerciale internazionale mediante l'intervento del conciliatore dell'ICBMC. La controversia risolta presso il Centro di conciliazione commerciale italo-cinese riguardava il mancato pagamento di una fornitura di macchinario industriale⁽⁹⁹⁾ effettuata da un'impresa italiana⁽¹⁰⁰⁾ ad una società con sede a Shanghai; più precisamente, si era verificato che la lettera di credito a copertura del pagamento da parte del cliente cinese non era pervenuta al fornitore italiano. La soluzione negoziata è emersa a conclusione di un incontro di conciliazione tenutosi a Pechino, condotto in lingua inglese da un conciliatore di nazionalità cinese e durato circa sette ore⁽¹⁰¹⁾. L'approccio conciliativo¹⁰² alla risoluzione del contenzioso commerciale internazionale ha permesso di salvaguardare il carattere duraturo dei rapporti economici tra le parti, facendo leva su un comune ragio-

(99) Del valore commerciale approssimativo di un milione di euro.

(100) Si trattava della Officina Meccanica Favretto s.p.a., con sede a Pino Torinese (To).

(101) Il deposito rituale della domanda di conciliazione era stato effettuato circa trenta giorni prima dell'incontro fissato davanti al conciliatore.

(102) Potremmo anche dire non-antagonistico o collaborativo, favorevole cioè alla (ri)tessitura del rapporto piuttosto che alla sua (definitiva) lacerazione.

Volgendo uno sguardo interdisciplinare e plurimetodologico ai territori scientifici della ricerca sociale, nonché nell'ottica della generazione di nuove idee, si può notare che nella teoria antropologica la quale adotta il criterio epistemologico, metodologico ed empirico usualmente denominato dell'accordo con i fatti – ossia del c.d. intellettuale artigiano, o *conscious thinker*, che opera una combinazione di dati qualitativi-quantitativi sviluppando l'esplorazione conoscitiva (e la penetrazione speculativa) a partire dall'attenzione all'elemento del "come", *id est* dell'inferenza descrittiva, per arrivare all'elemento del "perché" (quest'ultimo, peraltro, essendo irrinunciabile e imprescindibile nell'analisi esplicativa, affinché la stessa oltrepassi la descrizione muovendo verso la spiegazione dei fenomeni) – è comune osservare lo speciale valore del dialogo, della "conversazione" tra gli attori sociali, con la sottolineatura per cui nei differenti contesti culturali – e il rilievo a me pare valevole anche per (il diritto de)gli scambi interculturali/economici – ha statisticamente maggiore importanza la tessitura che il tessuto, il processo della produzione rispetto al prodotto, ovvero – altrimenti esplicitato – "val più la caccia che la preda"; così F. REMOTTI, *La cultura come tessuto: confini, addensamenti, lacerazioni*, seminario tenuto il 14 dicembre 2006 presso la Facoltà politologica dell'Università di Pavia.

namento, condiviso e ritenuto soddisfacente sia dall'istante che dal convenuto, che è stato fondato su valutazioni espresse in termini non solo (e non tanto) di diritti, ma anche (e soprattutto) di interessi ⁽¹⁰³⁾, essendo la negoziazione stata gestita in termini di business, così da evidenziare i molti punti di connessione – ovvero le affinità – tra l'attività imprenditoriale e lo strumento della conciliazione per la risoluzione alternativa sia delle controversie in generale che delle liti (o conflitti, ovvero comunque degli “elementi frizionali” ⁽¹⁰⁴⁾) commerciali transnazionali ⁽¹⁰⁵⁾.

(103) Conformi le opinioni di G.N. GIUDICE, *Il progetto Italy-China Business Mediation Center*, cit., p. 635 e di R. SALI, S. CARUSO, *Conciliazione: un ponte tra Italia e Cina*, cit., p. 94, i quali osservano che metodo e linguaggio della conciliazione sono familiari agli imprenditori e all'attività d'impresa. V. anche *Centro di Conciliazione Commerciale Italo Cinese: primo caso risolto*, in *Cina notizie*, gennaio-febbraio 2006, p. 5 s., ed ivi, a p. 7, l'intervista a Federico Favretto, Presidente di Officina Meccanica Favretto s.p.a.

(104) Come variabile stocastica/aleatoria/random.

(105) Né la cosa desta stupore, appena si consideri che le cause di commercio e la giustizia mercantile sono spesso protese verso la giustizia negoziata, la quale è basata sulla ricerca di punti di convergenza e soluzioni di compromesso di natura transattiva, in altri termini sulla ricerca di un accordo tra le parti commercianti. Così E. DEZZA, *Nota storico-giuridica*, in *Bollettino della Società pavese di storia patria*, 2006, p. 165 ss., ove l'a. ricorda ipotesi in cui le parti “*fecerunt compromissum de iure et de facto et de amicabili compositione*” (v. p. 168).