

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

1

2013 · ANNO XXXIV
gennaio/marzo

I SISTEMI REGIONALI
TRA CENTRALISMO E SECESSIONE

DIRETTORE DELLA RIVISTA
Gianluca Gardini

COMITATO DI DIREZIONE
Filomena Terzini
Luigi Benedetti
Francesca Paron

REDAZIONE
Marina Caporale
Simone Calzolaio
Annamaria De Michele
Francesca Palazzi
Claudia Tubertini

EDITING
Carlo Pedrazzi

DIREZIONE E REDAZIONE
Regione Emilia-Romagna
Servizio innovazione e semplificazione amministrativa
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Fax 051 5277674
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: www.regione.emilia-romagna.it/affari-ist/federalismo

EDITORE
Maggioli Editore presso c.p.o. Rimini,
via Coriano, 58 – 47924 Rimini
tel. 0541.628111 – fax 0541.622100
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.
Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628779
Sito web: www.maggioli.it
E-mail: abbonamenti@maggioli.it
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2000

Tutti i diritti riservati – È vietata la riproduzione, anche parziale, del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA
Titanlito – Dogana R.S.M.

Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione

Pubblicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980,
n.4824
Direttore responsabile: Piero Venturi

COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Stefano Civitarese Matteucci
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

 **Regione Emilia-Romagna**


**MAGGIOLI
EDITORE**

Condizioni di abbonamento

La quota di abbonamento alla Rivista per il 2013 è di € 139,00 da versare sul c.c. postale n. 31666589 intestato a Maggioli s.p.a. – Periodici, Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN).

La Rivista è disponibile nelle migliori librerie.

Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 25,00.

Il prezzo per ciascun fascicolo arretrato è di € 29,00.

I prezzi suindicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno.

La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo

INDICE

- 5 Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi
Gianluca Gardini

SAGGI E ARTICOLI

- 29 Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?
Nicola Viceconte
- 57 “Remettre les Régions a leur place”. Dall’Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?
Claudio De Fiore
- 95 Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada
Alfredo Galán Galán
- 137 Scozia: *devolution*, quasi-federalismo, indipendenza?
Alessandro Torre
- 181 Il federalismo belga alla luce della sesta riforma dello Stato
Francesca Angelini e Marco Benvenuti
- 229 La Constitución normativa y el principio de la estabilidad presupuestaria
Gerardo Ruiz-Rico Ruiz

NOTE E COMMENTI

- 265 Tra continuità e cambiamenti. Le elezioni regionali siciliane del 2012
Pasquale Colloca e Rinaldo Vignati

OSSERVATORIO REGIONALE

- 303 **Autonomia e sussidiarietà nel nuovo Statuto della Regione Veneto**
Marta Mattiuzzi
- 341 **Table of contents and abstracts**
- 345 **Note sugli autori**

Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi

Gianluca Gardini

Sommario

1. Antipolitica e retorica antiregionalista – 2. Le opinioni critiche – 3. Le responsabilità – 4. Le lacune del modello autonomistico – 5. Fazioni a confronto – 6. Una stagione nuova.

1. Antipolitica e retorica antiregionalista

Alla vigilia di una tornata elettorale che è destinata a segnare un cambiamento profondo del modello istituzionale sin qui conosciuto e praticato, occorre prendere atto che larga parte del disegno regionalista non si è realizzato.

Le cause di questo fallimento sono complesse, difficilmente isolabili su un unico piano eziologico (vi hanno concorso fattori economici, culturali, giuridici, sociali, politici), ma il risultato è che, nell'attuale fase storica, si registra una singolare convergenza di forze dirette a contenere – per non dire affossare – l'autonomia politica, economica e giuridica delle Regioni, e più in generale degli enti territoriali. Se la campagna elettorale in corso è afflitta da “populismi di varia natura che hanno come unico obiettivo l'abbattimento totale delle istituzioni”¹, sono senz'altro le autonomie territoriali, tra le istituzioni pubbliche, quelle a risultare più esposte.

Il fenomeno è diventato sempre più evidente con la necessità, impellente, di contenere la spesa pubblica. La crisi economica e una ventata di indignazione collettiva hanno spazzato via buona parte dell'autonomia regionale, “mettendo in campo strumenti istituzionali

(1) E. SCALFARI, *La panna montata e lo scandalo di Siena*, in *la Repubblica*, 27 gennaio 2013.

che soltanto un anno fa nessuno avrebbe osato sostituire all'autodisciplina delle stesse Regioni"².

L'antipolitica e l'emergenza, combinate assieme, hanno avallato l'equazione "riduzione della spesa = riduzione dell'autonomia", che si è trasformata in uno dei cardini fondamentali delle manovre per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo degli ultimi due Governi³.

Muovendo da queste basi concettuali, il tema della democrazia territoriale è stato progressivamente derubricato a questione economicistica⁴, da affrontare prima di tutto sul piano contabile e finanziario.

Le conseguenze sono sotto gli occhi di tutti: nell'ultimo anno si è assistito ad un'ulteriore, forte compressione dell'autonomia territoriale, accompagnata da una spinta verso l'uniformità dei modelli politici regionali e da un netto riaccentramento dei poteri decisionali e, soprattutto, di spesa. È un fenomeno noto: in tempo di crisi le scelte strategiche vengono attirate in blocco verso l'alto, a favore dello Stato centrale, in virtù della sua visione unitaria e della sua capacità di controllo della spesa complessiva; alla legislazione regionale residuano solamente le misure attuative e quelle volte ad alleviare le conseguenze della crisi. Per questo, si fa notare, mentre nel disegno costituzionale del nuovo Titolo V gli elementi di una relazione orizzontale tra Stato e Regioni risultavano (sulla carta) prevalenti, nelle prassi generate dalla giurisprudenza e dalla legislazione della crisi il rapporto si inverte, mostrando una netta prevalenza delle relazioni di tipo verticale (e gerarchico), della centralizzazione sulla condivisione delle politiche⁵.

La politica, in blocco, sembra intenzionata a rivedere la forma di Stato regionalista e, prima ancora, ad abbandonare il "mito" federalista,

(2) G. AMATO, *Senza virtù regionalismo vano*, in *Il Sole-24 Ore*, 14 ottobre 2012.

(3) Sul punto, sia consentito un rinvio a G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Questa rivista*, 2011, p. 457 ss.

(4) L. CASTELLI, *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi della Provincia*, in *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, Cedam, 2012, p. 69 ss.

(5) ISSIRFA-CNR, *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, vol. II, tomo I, XVI legislatura, novembre 2012, p. 5.

sbandierato come vessillo da quasi tutti i partiti, a destra e a sinistra, in quest'ultimo decennio.

Il Ministro Giarda imputa alla riforma del 2001 una parte rilevante della responsabilità dell'attuale crisi economico-fiscale. Il Presidente Fini chiede di liquidare la "retorica federalista" e di rivedere il Titolo V della Costituzione. L'on. Bersani ammette che il Titolo V fu un errore, perché concedere alle Regioni un'autonomia sconfinata ha prodotto risultati esiziali. La Corte costituzionale giustifica deroghe al riparto di competenze *ex art. 117 Cost.* in ragione dell'emergenza economica.

Gli stessi Presidenti delle Regioni sono caduti nel tranello dell'antipolitica⁶. Un documento della Conferenza delle Regioni del 27 settembre 2012 ha richiesto al Governo "di stabilire in via definitiva, attraverso un decreto legge che garantisca un percorso veloce e uniforme, nuovi parametri per Regione relativi a tutti i costi della politica, che prendano le mosse dall'adozione di criteri standard al fine di promuovere l'omogeneizzazione delle diverse situazioni regionali". Tra i punti qualificanti della richiesta si evidenziano la riduzione dei compensi percepiti dai consiglieri, dai Presidenti e dai componenti della Giunta; la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori; il contenimento e la standardizzazione della spesa dei gruppi consiliari; l'eliminazione della possibilità di costituire nuovi gruppi che non abbiano corrispondenza con le liste elette; la fissazione del numero delle Commissioni consiliari permanenti e/o speciali.

Questo documento, in parte, è spiegabile con l'impossibilità dei Presidenti delle Regioni di imporre limiti all'autonomia dei Consigli regionali, pertanto l'appello al Governo potrebbe anche essere interpretato come una dimostrazione concreta della tenuta delle regole statutarie e costituzionali che presidiano il riparto di competenze tra esecutivo e legislativo regionali. Resta però l'amaro retrogusto del paradosso, visto che quasi tutte le Regioni e le Province autonome, tra la fine del 2011 e l'inizio dell'anno nuovo, avevano impugnato le norme del decreto legge 138/2011 (ricorso poi rigettato dalla Corte costituzionale

(6) R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, 3, 2012.

con la sentenza 198/2012), che imponeva dal centro riforme del tutto identiche a quelle ora richieste dai Presidenti delle Regioni⁷.

Un paradosso acuito dallo strumento che i Presidenti delle Regioni chiedono al Governo di mettere in campo per contenere i costi della politica regionale, ossia il decreto legge, ben sapendo che tale strumento non dovrebbe servire a realizzare riforme “a regime”, non imposte da situazioni di necessità e urgenza⁸. E, in effetti, le misure restrittive in oggetto sono state realizzate per decreto legge (d.l. 174/2012) e le Regioni stesse le hanno accettate di buon grado, impegnandosi preventivamente a non ricorrere alla Corte costituzionale, nella consapevolezza dell'ondata di discredito che le travolge: si è assistito così a “una sorta di ‘contrattazione di legittimità’ che crea una ‘zona franca provvisoria’ dalla giurisdizione costituzionale per via di un tacito accordo in sede politico-istituzionale”⁹.

Il Governo, dal canto suo, ha ben sfruttato una congiuntura favorevole per riappropriarsi dei poteri ceduti alle autonomie e liberarsi delle pastoie parlamentari nell'attività di *policy making*. Del resto, la strategia delle riforme per decreto ha una giustificazione nobile, che attinge ad esigenze di stabilità sovranazionali, europee se non addirittura mondiali: la notissima lettera Draghi-Trichet, inviata al Governo italiano il 5 agosto 2011, compie infatti un esplicito collegamento tra le condizioni di bilancio sostenibili, le riforme strutturali e l'uso dei decreti legge. Non deve quindi stupire che, dando seguito a questo “autorevole” suggerimento, tutte le proposte del Governo per ridurre i costi della politica siano oggi indirizzate a limitare l'autonomia finanziaria, funzionale e organizzativa degli enti territoriali, e vengano realizzate in blocco mediante lo strumento del decreto legge¹⁰.

(7) Sulla vicenda v. M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza 198 del 2012*, in *Amministrazione in Cammino*, 14 gennaio 2013.

(8) Cfr. Corte cost., sent. 171/2007.

(9) S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienze del regionalismo*, in *federalismi.it*, 20, 2012.

(10) Nel periodo che va dal 2008 al 2012, oltre alle leggi finanziarie (poi leggi di stabilità) è stata adottata una serie di decreti legge che riguardano la riduzione delle

2. *Le opinioni critiche*

Ma non è solo la politica a indicare nelle Regioni e nell'eccesso di autonomia territoriale l'origine dei problemi finanziari del Paese. Nell'ultimo anno si sono levate voci di autorevoli costituzionalisti contro l'autonomia politica dei territori, in generale, e delle Regioni in particolare. In alcuni articoli apparsi sulla stampa le Regioni vengono descritte come pachidermi sempre affamati, mentre l'origine di tutti i problemi economici italiani viene fatta risalire alla riforma del Titolo V della Costituzione, con la quale "dal troppo poco siamo passati al troppo e basta"¹¹. Il principio costituzionale per cui il potere è tanto più democraticamente legittimato quanto più vicino ai cittadini si colloca (altrimenti noto come sussidiarietà verticale), viene liquidato come un "luogo comune da smentire", in ragione del fatto che "La politica non è solo amministrazione di interessi contingenti, ma progettazione di prospettive di vita, e un potere troppo impegnato a gestire interessi locali è un potere che può subirne i condizionamenti e non riuscire a proiettarsi sul piano della costruzione del futuro"¹².

In tempi di crisi un argomento sovente messo in campo dai critici della "sbornia federalista" è quello secondo cui le prerogative regionali ostacolano il perseguimento dell'interesse comune e, nello specifico, il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Con la riforma del 2001, è affermazione comune, si sono ampliate a dismisura le competenze regionali e sono stati introdotti molti, troppi processi di co-decisione fra più livelli istituzionali, o decisioni affidate separatamente a ciascuno di essi. Questa disarticolazione dei poteri pubblici ha condotto ad una frammentazione delle politiche, carica di inconvenienti: in molti casi "la rivendicazione da parte delle Regioni delle proprie prerogative porta al veto paralizzante o al contenzioso costituzionale davanti a disegni di interesse nazionale", che necessaria-

risorse e l'imposizione di vincoli alle Regioni. Complessivamente si tratta di una ventina di atti normativi, in genere molto corposi, che arriva fino ai recentissimi decreti legge 158/2012 e 174/2012. Sul punto, v. ISSIRFA-CNR, *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit.

(11) M. AINIS, *I pachidermi delle Regioni*, in *Corriere della Sera*, 22 settembre 2012.

(12) M. LUCIANI, *Ripensare il futuro delle Regioni*, in *l'Unità*, 26 settembre 2012.

mente coinvolgono sia lo Stato che la Regione; in altri casi le Regioni rivelano “una vera e propria *ubris* appropriativa nella gestione dei mezzi finanziari a disposizione”¹³.

C'è del vero, naturalmente, in queste affermazioni. In seguito all'approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione, le Regioni hanno fatto ricorso in modo sistematico al contenzioso costituzionale per difendere le proprie prerogative, anche quando sarebbe stato opportuno fare “squadra” per garantire la realizzazione di obiettivi di interesse comune. Tuttavia, l'analisi della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni (2008-2011) fa registrare una tendenza di segno contrario, e dimostra che il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni si è da tempo assestato su una situazione di “progressiva quiescenza, a testimonianza che alcuni equilibri del riparto di competenze tra Stato e Regioni si sono ormai consolidati”¹⁴.

Dunque, negli ultimi anni le Regioni sembrano aver assunto un atteggiamento più responsabile o comunque meno conflittuale, che punta ad una composizione politica e non giurisdizionale dei contrasti con il centro. Semmai è l'atteggiamento del legislatore statale, sempre più incline ad utilizzare l'emergenza come grimaldello per aggirare le prerogative degli enti territoriali, a risultare più preoccupante, dal momento che rimette in discussione alcuni valori fondanti del nostro sistema costituzionale, quali l'autonomia e il pluralismo istituzionale. Come ha sottolineato la Corte costituzionale, l'emergenza non può giustificare un sacrificio illimitato dell'autonomia regionale e “il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione”¹⁵.

(13) G. AMATO, *Senza virtù regionalismo vano*, cit.

(14) ISSIRFA-CNR, *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., pp. 368-369. Nel rapporto si legge che “la flessione della conflittualità tra enti appare nel complesso evidente (...). Più nel dettaglio, il totale delle decisioni numerate rese dalla Corte costituzionale nel 2011 è di 342, di cui (...) 91 adottate in giudizi in via principale e 15 in giudizi per conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni. Nel 2010, invece, a fronte di un numero complessivo di decisioni pari a 376, 141 erano state adottate in giudizi in via principale e 12 in giudizi per conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni” (p. 352).

(15) Corte cost., sent. 151/2012.

È evidente che l'autonomia, dopo essere stata presentata alla fine degli anni Novanta come risposta miracolosa alle asimmetrie economiche e sociali che caratterizzano il nostro Paese, non può, a distanza di breve tempo, essere considerata la principale responsabile di tutti i mali che l'affliggono.

3. *Le responsabilità*

Sarebbe ipocrita sostenere, con eccesso opposto, che il progetto autonomista contenuto nella Costituzione del 1948, e successivamente rivisto nel 2001, non abbia perso parte della sua spinta vitale, e che le Regioni e la classe politica regionale non abbiano avuto un ruolo preciso in questo risultato.

Larga parte del disegno costituzionale non si è realizzato vuoi per responsabilità delle Regioni, vuoi per inadeguatezza degli enti locali. All'origine, in epoca preunitaria e in fase costituente, il progetto regionalista venne – più o meno espressamente – concepito come rimedio alle difficoltà che interessavano alcune aree del territorio nazionale. L'autonomia regionale forniva una risposta “politica” alle pressioni del movimento separatista in Sicilia, alla conflittualità della popolazione valdostana con la vicina Francia, alle resistenze della Venezia Giulia all'annessione¹⁶.

Dal punto di vista strutturale, le Regioni furono immaginate come una sorta di livello intermedio di governo, in grado di saldare la dimensione statale con quella provinciale e riempire un pericoloso vuoto di rappresentanza. In questo senso, esse rappresentavano l'articolazione territoriale più idonea per la riorganizzazione dei poteri pubblici, chiamati a nuove funzioni di intervento sull'economia e ad attività di pianificazione economica, sociale e territoriale.

Rileggendo il dibattito interno alla Commissione per la Costituzione (c.d. Commissione dei 75), è facile cogliere le due anime che, sin dall'origine, hanno caratterizzato il regionalismo italiano. Da un lato, i fautori dell'autonomia politica territoriale, invocata per consentire l'espressione democratica delle comunità residenti e colmare il di-

(16) E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 54.

vario tra Nord e Sud; dall'altro, gli assertori di un regionalismo più moderato, condizionato da una costante preoccupazione centralista e sostanzialmente ispirato ad un'idea di decentramento amministrativo. I due modelli sono molto diversi, inutile dirlo: nel primo caso, le Regioni devono strutturarsi come enti politici dotati di poteri legislativi, autonomia finanziaria e rappresentatività diretta dei territori; nel secondo, le Regioni vanno concepite come mere circoscrizioni di decentramento dei poteri statali, dotate solo di poteri delegati dal centro, prevalentemente amministrativi. Spinta autonomistica contro salvaguardia dell'unità. Il punto d'equilibrio tra queste due forze è sintetizzato perfettamente dalla disposizione su cui si impernia l'intero sistema delle autonomie, l'art. 5 Cost.

Dal punto di vista strategico, le finalità che animarono la creazione delle Regioni furono essenzialmente due: migliorare l'efficienza amministrativa attraverso l'introduzione di un nuovo livello di governo, dotato di competenze di indirizzo e regia sugli enti locali minori; favorire la partecipazione democratica alla gestione della cosa pubblica. Come rilevava Costantino Mortati, attraverso il regionalismo si è cercato di rendere l'autonomia "veramente efficiente, tale cioè da promuovere nel cittadino il sentimento di attaccamento alla cosa pubblica, educandolo al governo dei propri interessi ed eccitando il senso della sua responsabilità"; e, nello stesso tempo si è voluto "non solo non compromettere l'unità e la tempestività dell'azione statale, ma anzi ottenere che questa tragga ragione di rafforzamento proprio dalla partecipazione più piena e più consapevole alla cosa pubblica dei singoli gruppi territoriali"¹⁷.

Proprio per evitare duplicazioni e sprechi, la Costituzione del 1948 prevedeva di ridurre al minimo gli apparati burocratici regionali e di affidare l'esecuzione amministrativa ad enti che già operavano a livello locale, sfruttandone la dotazione tecnico-amministrativa. Il modello costituzionale di amministrazione regionale era quello dell'amministrazione indiretta: le funzioni amministrative regionali doveva-

(17) C. MORTATI, *La Regione nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studium*, 1947, pp. 331.

no essere normalmente esercitate mediante deleghe agli enti locali o avvalimento dei loro uffici (art. 118, comma 3, Cost. vecchio testo), mentre le Regioni si configuravano come enti “ad amministrazione indiretta necessaria”¹⁸, incaricati di svolgere un’attività di indirizzo, programmazione, pianificazione e assistenza tecnico-amministrativa nei confronti degli enti territoriali minori.

Nella stessa direzione, del resto, sembra muoversi anche la riforma del 2001, che ripropone la Regione come ente di area vasta, costituzionalmente preordinato a “federare stabilmente le amministrazioni locali nello svolgimento della propria azione”¹⁹. In questo senso, si può dire, il nuovo Titolo V della Costituzione ha raccolto l’eredità della legge quadro sulle autonomie locali (legge 142/1990), che affidava alle Regioni il compito di “organizzare” l’esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province²⁰, individuando nella Regione il “centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali”²¹.

Purtroppo le Regioni hanno interpretato male il proprio ruolo politico e, anziché farsi guida dell’azione altrui, hanno preferito assumere in prima persona la gestione delle funzioni amministrative localizzabili. Ne è derivata una proliferazione incontrollata di enti regionali strumentali, di varia natura e denominazione, che vanno dalle società ai consorzi, dalle associazioni intercomunali alle fondazioni, e risultano accomunati da un’unica finalità istituzionale: gestire servizi pubblici o comunque funzioni di interesse per il territorio regionale. Così, la raccolta di rifiuti, la gestione di servizi idrici, la produzione e distribuzione di energia e gas, il trasporto, la consulenza e formazione, la gestione di immobili, le attività informatiche e di telecomunicazioni, i servizi di mediazione e arbitraggio, l’intermediazione finanziaria, il

(18) La definizione appartiene a M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell’ordinamento regionale*, in *Atti del terzo convegno di studi giuridici della Regione*, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959, Milano, 1962, p. 185 ss.

(19) F. MERLONI, *La Regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali*, in F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l’Italia*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2008, p. 115.

(20) Cfr. art. 3, comma 1, legge 142/1990.

(21) Corte cost., sent. 343/1991.

sostegno all'imprenditoria locale, hanno portato ad un aumento costante, anno dopo anno, del numero di consorzi, società e organismi partecipati dalle Regioni²².

È da sottolineare come questa "mutazione" del modello costituzionale abbia interessato sia le Regioni più ricche e ben amministrate, sia quelle segnate da limitato tasso di crescita, eccessiva burocratizzazione, corruzione: quando la c.d. "amministratizzazione" regionale non è stata favorita da problemi economici e strutturali, è stata causata comunque dall'impossibilità, per il sistema degli enti locali, di far fronte con la propria organizzazione amministrativa alle variegate e sempre crescenti richieste dei cittadini.

Gli enti territoriali minori, indubbiamente, hanno contribuito alla formazione di questo stato di cose, per via dell'inadeguatezza economica, organizzativa e funzionale che caratterizza l'amministrazione locale. Tutte le iniziative di riordino territoriale messe in campo nel corso degli anni per aggregare i Comuni minori in enti di dimensioni adeguate, con interventi incentrati di volta in volta sul versante strutturale (fusioni) o funzionale (cooperazione e associazione intercomunale), sono invariabilmente naufragate a causa delle resistenze campanilistiche dei municipi e della indisponibilità della classe politica locale. Questo atteggiamento, naturalmente, ha determinato difficoltà nell'esercizio delle funzioni amministrative di base, visto che molti municipi non hanno materialmente la forza per gestire da soli i servizi pubblici e garantire lo svolgimento dei compiti istituzionali.

Va però segnalato che le Regioni, oltre a proporsi come erogatrici di servizi, hanno progressivamente assunto il ruolo di soggetti preposti all'erogazione di contributi "con pretese finalità promozionali, ma spesso disordinate fra loro e piuttosto soggette alla soddisfazione di interessi di parte che alla vera identificazione dei bisogni locali in

(22) La *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi 2010-2011*, pubblicata dalla Corte dei conti, fa sapere che gli organismi partecipati di proprietà delle Regioni sono 394, di cui il 57,6% è costituito da S.p.A. e il 10,4% da S.r.l., mentre la restante parte è rappresentata da fondazioni (7,6%), da consorzi (3%) e da altri organismi (21,3%). Tra questi enti, 15 (14 S.p.A. e 1 Società cooperativa per azioni) sono partecipati da più Regioni.

un quadro generale di riferimento”²³. Seguendo questa direttrice, nel volgere di qualche decennio le Regioni sono divenute centri privilegiati per l’esercizio del potere amministrativo, esecutivo, economico, e, inevitabilmente, hanno finito per catalizzare gli interessi predatori dell’intero mondo politico ed economico.

Ma le responsabilità delle Regioni non si limitano al fatto di aver sviluppato una “identità politica” non coerente con il disegno costituzionale. Anche il modello organizzativo regionale appare largamente inadeguato.

Da questo punto di vista, quasi tutte le Regioni italiane hanno sprecato la riforma del 1999 e del Titolo V Cost. come occasione per razionalizzare l’organizzazione e la forma di governo. Gli spazi (sia pur limitati) di autonomia nella disciplina della forma di governo sono stati utilizzati prevalentemente per incrementare il numero dei consiglieri previsti dallo Statuto regionale, in base a logiche del tutto svincolate da criteri di proporzionalità con la popolazione residente, ma non sono affatto serviti ad introdurre elementi di differenziazione organizzativa tra i territori. Così, a fronte di una marcata uniformità (e non di una mera omogeneità) dei modelli organizzativi di governo regionali, si è giunti alla forbice insensata tra gli 80 consiglieri della Regione Sardegna, dove vivono 1.671.937 abitanti, e i 50 consiglieri della Regione Emilia-Romagna, dove vivono 4.366.448 abitanti.

Ma non è la quantità di consiglieri, né lo spreco di denaro pubblico a sembrare intollerabile. Considerare solo la spesa senza valutare i risultati ottenuti significherebbe cedere alla demagogia dell’antipolitica. A destare le critiche più severe è piuttosto il contrasto fra l’incremento numerico dei consiglieri e la difficoltà dimostrata da quasi tutti i Consigli regionali a svolgere un ruolo politico significativo, a qualificare una volta per tutte la funzione legislativa regionale²⁴. Ad oltre dodici anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione si può legittimamente affermare che gli statuti non sono riusciti ad attribuire

(23) F. BENVENUTI, *Disegno dell’amministrazione italiana*, Padova, Cedam, 1996, p. 134.

(24) M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del Titolo V*, in www.astrid-online.it, aprile 2012.

ai Consigli un ruolo strategico nell'esercizio della funzione legislativa, soprattutto nel confronto con le Giunte. Le leggi regionali provenienti dall'Esecutivo sono ancora in larga misura prevalenti, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, rispetto a quelle provenienti dai Consigli regionali. Ciò, a dimostrazione della perdurante centralità delle Giunte nell'esercizio della funzione legislativa, intorno alla quale si incentra la valorizzazione del ruolo delle Regioni portata avanti dalla legge cost. 3/2001²⁵. Al punto che, si fa notare, "la maggiore peculiarità istituzionale delle Regioni, vale a dire la funzione legislativa, è ridotta, salvo isolate eccezioni, al rango di una modesta normazione secondaria perché il relativo spazio o è venuto meno, via via occupato da altre forme e livelli di regolazione (UE, centro nazionale, mercato) o da non meno efficaci strumenti unificanti (quelli finanziari, *in primis*). E quando c'era, semplicemente non è stato utilizzato"²⁶.

Né, per contro, i nuovi statuti regionali sono riusciti a realizzare un rilancio della Giunta come organo collegiale. L'esecutivo regionale, schiacciato com'è tra Presidente e Consiglio regionale, non può che limitarsi a svolgere un ruolo di "camera di compensazione" per i partiti che sostengono il Presidente e, in questo modo, danno vita ad una specifica "formula di governo" su scala regionale²⁷.

Da ultimo, nel considerare le difficoltà incontrate nell'attuazione del disegno regionalista, uno spazio a sé merita l'autonomia speciale, spesso utilizzata dalle Regioni senza alcuna razionalità e proporzione alle peculiarità dei rispettivi territori²⁸. Prescindendo in questa sede

(25) Il *Rapporto 2012* ISSIRFA-CNR, sopra citato, rileva che le leggi provenienti dall'Esecutivo sono in numero maggiore. Su 634 leggi emanate, 368, pari al 58,0%, sono di iniziativa della Giunta e 241, pari al 38,0%, sono di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si mantiene considerando separatamente Regioni ordinarie e specialità (rispettivamente 58,1% e 57,9% di iniziativa dell'Esecutivo, 37,8% e 38,8% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

(26) M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 2, 2012.

(27) M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del Titolo V*, cit.

(28) Anche se sarebbe più opportuno parlare di specialità al plurale, visto che ne esistono tante quante sono le Regioni a Statuto speciale. Esiste cioè un diverso grado di autonomia reale e di "capacità autonomistica" delle diverse Regioni speciali, molte

dal dibattito – pur molto acceso – sul mantenimento di un regime specialità, non si può fare a meno di evidenziare la differenza di spesa che separa la Regione Lombardia, con i suoi 2.193 euro *pro capite*, dalla Regione Sicilia, che spende invece 5.883 euro *pro capite*, nel quadro di una media italiana delle Regioni ordinarie che si attesta sui 3.018 euro *pro capite*. Né sembra comprensibile, dall'esterno, la forbice che divide i costi di gestione della Regione Sicilia, che con i suoi 144 mila dipendenti diretti e indiretti spende 1.7 miliardi di euro per amministrare 5 milioni di persone, dalle spese della Lombardia, di circa otto volte inferiori, per amministrare una popolazione pari al doppio della Sicilia.

Certo è che, di fronte alle conseguenze di una delle crisi economiche più drammatiche dell'ultimo secolo, la giustificazione della specialità oggi non riesce più a reggersi sulle sole peculiarità del territorio o della popolazione, sui meri fattori storici o identitari come avveniva in passato, ma esige una precisa dimostrazione dell'utilizzo che viene fatto della specialità, caso per caso. L'autonomia speciale, nel contesto attuale, può essere difesa solo a condizione che se ne provi l'effettiva validità nel risolvere problemi di convivenza tra gruppi diversi in determinati territori, nello sviluppo di tali territori, nella riduzione delle differenze economiche e sociali rispetto alla media nazionale²⁹.

4. *Le lacune del modello autonomistico*

Si potrà obiettare che alla riforma “federalista” del 2001 è mancata l'adozione di una serie di misure indispensabili al suo funzionamento: norme cornice o di principio, norme per l'autonomia finanziaria e fiscale, norme costituzionali per istituire una sede parlamentare di rappresentanza delle autonomie territoriali superando l'attuale bicameralismo, trasferimenti di apparati amministrativi e personale, meccanismi di raccordo tra centro-periferia.

delle quali hanno storicamente sfruttato poco o pochissimo il proprio potenziale di differenziazione, sia in chiave istituzionale che politica. Così F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a Statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Questa rivista*, 1, 2012, p. 12.

(29) *Ivi*, p. 17.

All'impianto del Titolo V è senz'altro mancato un pilastro fondamentale, un sostegno che serviva al tempo stesso a completare il sistema costituzionale di amministrazione, garantire maggiore certezza al nuovo riparto di funzioni tra enti, evitare gli eccessi di concorrenza tipici di un sistema di autonomie policentrico ed equiordinato: l'attribuzione, a favore delle Regioni ordinarie, di una competenza legislativa esclusiva sull'ordinamento locale, sulla falsariga di quanto avviene in altri ordinamenti federali o a regionalismo avanzato. Negli Stati federali o comunque fondati sul principio di autonomia, le spinte centrifughe dei territori e delle comunità locali trovano normalmente una camera di compensazione nel livello regionale, da cui gli enti territoriali minori vengono ordinati e rappresentati. Nel nostro sistema invece il perdurare del rapporto triangolare Stato-Regioni-enti locali pone in reciproca contrapposizione le autonomie territoriali, generando sospetti incrociati e riportando al centro della scena politico-istituzionale lo Stato, quale unico soggetto in grado di sintetizzare l'interesse comune.

Ma la consapevolezza delle cause non attenua, agli occhi dell'opinione pubblica, gli effetti del fallimento. Le Regioni costano troppo e non assicurano alcun miglioramento nei servizi erogati ai cittadini. Le Regioni sono enti di amministrazione pachidermici che si sovrappongono ai Comuni e vanno ridimensionati, se non addirittura cancellati, per evitare gli sprechi e gli eccessi burocratici. Questa sembra essere oggi l'opinione prevalente, probabilmente forgiata attraverso "i luoghi comuni che quasi quotidianamente popolano gli editoriali e i commenti dei grandi mezzi di informazione"³⁰, ma senz'altro diffusa tra molti cittadini italiani, a prescindere da ceti, cultura, appartenenza politica. Il federalismo all'italiana non ha funzionato e, di conseguenza, sta riprendendo quota il centralismo statalista.

Si perde così di vista che le Regioni, in questi quarant'anni, hanno contribuito in modo insostituibile alla formazione dell'identità dei territori, a dare voce alle comunità e agli interessi in essi radicati. "Per

(30) F. BASSANINI, *Regioni: riforma della riforma o ritorno al passato?*, postfazione al libro di ASTRID, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, a cura di L. VANDELLI e F. BASSANINI, Bologna, Il Mulino, 2012.

tutta una fase del regionalismo era molto frequente l'uso giornalistico dei termini 'Regioni rosse' e 'Regioni bianche', che definiva in effetti alcune caratteristiche salienti di certe Regioni sul piano politico, ma anche degli stili amministrativi, del modo di concepire i servizi sociali e così via³¹. Verissimo. Quando poi, a partire dagli anni Novanta, le Regioni hanno assunto responsabilità in ordine ad alcuni servizi fondamentali per la comunità (sanità, ad esempio), sono emerse con chiarezza le specifiche identità regionali anche sotto il profilo della gestione amministrativa, con esiti e valutazioni assai diversi a seconda delle diverse Regioni e delle maggioranze che le governano³². Analogo discorso può essere fatto per quanto concerne il governo del territorio, del paesaggio e dell'ambiente, settori che hanno visto affermarsi nel tempo "profili e stili diversi delle Regioni, con effetti concreti leggibili peraltro da chiunque nei vari territori"³³. Di fatto, le Regioni hanno contribuito negli anni a dare un volto e una voce ai territori, a diversificarli a seconda delle esigenze e delle capacità di amministrazione, a costruire una "identità regionale" dei cittadini italiani. Tutto questo non deve essere cancellato, d'un sol colpo, per via della crisi che sferza i bilanci pubblici.

5. Fazioni a confronto

Il futuro prossimo lascia intravedere una netta spaccatura tra i sostenitori del riaccentramento, ispirati alla logica conservatrice (oggi prevalente) del miglior governo della spesa dal centro, e i fautori della secessione territoriale, guidati dal mito della libertà dei territori da qualsiasi logica unitaria e solidaristica. Una divaricazione netta tra forze centripete e centrifughe, peraltro molto diffusa in Europa (si vedano, in proposito, i contributi pubblicati in questo fascicolo). Nessuna di queste opzioni radicali, sia detto in premessa, appare ragionevole e condivisibile.

(31) C. DESIDERI, *Se le Regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, pubblicato su www.issirfa.cnr.it, settembre 2012, p. 22.

(32) Sul punto cfr. G. FRANCE, *Politiche sanitarie regionali*, in ISSIRFA-CNR, *L'VIII legislatura regionale*, Roma, novembre 2010, p. 43.

(33) C. DESIDERI, *Se le Regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, cit.

a) La prima fazione ha già ottenuto un risultato, per quanto posticcio, a favore di una ri-centralizzazione delle politiche. Il 9 ottobre 2012, infatti, è stato presentato un disegno di legge di riforma “chirurgica” del Titolo V, incentrato sul “principio dell’unità giuridica ed economica della Repubblica come valore fondamentale dell’ordinamento”. L’idea di fondo del disegno di legge costituzionale è razionalizzare l’elenco delle materie attribuite alla potestà legislativa concorrente dal terzo comma dell’art. 117 Cost., e, a fianco di ciò, introdurre una “clausola di supremazia” statale, ispirata approssimativamente al modello tedesco. La Lega e l’ex Ministro Calderoli hanno protestato con veemenza “per lo scippo” e “per il ritorno centralistico di fiamma”, anche se, come si è fatto notare³⁴, su entrambi i versanti aveva già ampiamente operato la giurisprudenza costituzionale.

In altre parole la riforma, nei fatti, c’è già stata. Nel tentativo di porre rimedio ai difetti e alle incongruenze del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione – da autorevole opinione liquidato, con un giudizio forse un po’ troppo severo, come “sgangherato”³⁵ – la Corte costituzionale è infatti sistematicamente intervenuta per rimodellare la forma di governo regionale. In quest’opera di “restauro conservativo”, la Corte ha sostanzialmente rovesciato il criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, rinvenendo molti titoli di legittimazione statale in alcune “non-materie” trasversali; leggendo il principio di residualità delle competenze in chiave centripeta; interpretando in senso ascendente il principio di sussidiarietà amministrativa, che trascina con sé la funzione legislativa. Così, analizzando la giurisprudenza costituzionale, si scopre che alcune materie trasferite dal disegno di legge costituzionale alla competenza statale esclusiva erano già da tempo state assorbite dal legislatore centrale, pur essendo formalmente inserite nell’elenco di quelle concorrenti. Si pensi, ad esempio, al “coordinamento della finanza pubblica”: una copiosissima serie di pronunce della Corte aveva evidenziato (a partire dalle

(34) S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienze del regionalismo*, cit.

(35) A. BARBERA, *Le politiche istituzionali: tra Buñuel e Ghobadi (e Grillo)*, in *Forum Quaderni costituzionali*, novembre 2012.

sentenze 376/2003, 36/2004, 35/2005, 417/2005) che il rilievo della stessa natura e del carattere “finalistico” dell’azione di coordinamento può comportare la previsione a livello centrale non solo delle norme fondamentali, ma altresì di poteri puntuali. Con l’approvazione del disegno di legge costituzionale verrebbe meno il limite formale oggi gravante sull’intervento statale, ma nella sostanza cambierebbe ben poco.

Analogo discorso può farsi per l’introduzione di una *supremacy clause* federale, in base alla quale il legislatore statale, nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, può adottare i provvedimenti necessari a garantire i diritti costituzionali e la tutela dell’unità giuridica ed economica della Repubblica. Questo intervento era fortemente auspicato da coloro che, all’epoca della riforma del Titolo V Cost., avevano criticato l’“improvvida” estromissione dal testo costituzionale dell’“interesse nazionale”³⁶. Interesse che, poi, “la Corte costituzionale, per riparare a tale mancanza, si è vista costretta a reintrodurre sia pure con un tortuoso ragionamento attraverso l’utilizzo dell’art. 118”³⁷. In effetti la Corte, pur avendo formalmente dichiarato del tutto estraneo il limite dell’interesse nazionale al nuovo assetto dei rapporti Stato-Regioni, in questi ultimi dieci anni ha ripetutamente fatto appello ad una “visione d’insieme” che solo lo Stato può garantire (sent. 270/2005 in materia di ricerca scientifica), giungendo a considerare i livelli regionali a ciò “strutturalmente inadeguati” (sent. 285/2005 in materia di attività cinematografica; sentenza 242/2005 in materia di fondo per la capitalizzazione delle imprese medio-grandi); ha spesso evocato una dimensione nazionale e di infrazionabilità dell’interesse sotteso ad alcune scelte (sentt. 303/2003, 405/2005 in

(36) Così C. ROSSANO, *Clausola di supremazia e meccanismi di raccordo tra Stato e Regioni nella difficile scelta tra riforma e attuazione del Titolo V*, in *federalismi.it*, 2007. Nell’elenco dei sostenitori della “clausola di supremazia” si annoverano, tra gli altri, F. BASSANINI, *La “manutenzione straordinaria del nuovo Titolo V*, in *Astrid Rassegna*, n. 48 (n. 7 del 2007); e A. BARBERA, *Da un federalismo “insincero” ad un regionalismo “preso sul serio”? Riflessioni sull’esperienza regionale*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2 ottobre 2012, p. 10.

(37) C. ROSSANO, *Clausola di supremazia e meccanismi di raccordo tra Stato e Regioni nella difficile scelta tra riforma e attuazione del Titolo V*, cit.

materia di professioni); ha definito alcuni interessi come “eccedenti” gli ambiti regionali (sent. 256/2004).

È innegabile, anche sotto questo versante, un atteggiamento centralista del giudice costituzionale, o, come sottolineano alcuni voci “dall’interno”, più semplicemente realista, viste le deboli forze delle Regioni e l’inesistenza delle classi dirigenti locali, specialmente nel Sud³⁸. La Corte utilizza da tempo il principio della “unità giuridica ed economica della Repubblica” come valore fondamentale dell’ordinamento e come limite alla competenza legislativa regionale. L’introduzione della *supremacy clause* ha dunque valore più simbolico che pratico.

Ma, al di là degli effetti pratici, è la nuova “aspirazione verso il centro” a sembrare significativa. Il centralismo statale, invalso nel nostro ordinamento fino alla fine degli anni Novanta del secolo scorso, ha cambiato pelle e, per rispondere alle emergenze della crisi, si è trasformato nella “unitarietà di indirizzo” delle politiche pubbliche. Il risultato finale non è molto diverso, se si pensa che, anche dopo la riforma del 2001, alle Regioni e alle autonomie territoriali viene riservato il mero decentramento operativo e l’esecuzione di scelte assunte al centro³⁹. Ma non si può fare a meno di notare che la sensibilità pubblica rispetto ai temi dell’autonomia territoriale, la percezione collettiva che circonda il regionalismo, sembrano molto lontane da quel clima generale che favorì l’approvazione del Titolo V Cost.

A riprova di questo “ritorno di fiamma centralista”, per dirla con le parole dell’on. Calderoli, basti pensare che i programmi elettorali delle forze politiche in competizione per le elezioni del 24 febbraio 2013 – fatta eccezione per il centrodestra, che cade nell’eccesso contrario del secessionismo – contengono pochissimi riferimenti allo sviluppo del progetto regionalista e federalista avviato con la riforma del Titolo V della Costituzione, con evidente derubricazione di interessi che, fino a qualche anno fa, sembravano mettere d’accordo tutte le forze demo-

(38) S. CASSESE, *La giustizia costituzionale in Italia: lo stato presente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2012, p. 618.

(39) In questo senso sembra esprimersi anche M. CAMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, cit.

cratiche del Paese. Come l'ecologia⁴⁰, anche il tema regionalista esce dalle agende politiche dei partiti alla vigilia delle elezioni politiche⁴¹. La "questione meridionale", cruciale per assicurare crescita e equità al Paese, viene "accantonata e rimossa dall'*agenda-setting* nazionale"⁴². La crisi ingurgita tutto, consegnando al dibattito politico i soli temi

(40) A. CAZZULLO, *La scomparsa degli ecologisti*, in *Corriere della Sera*, 10 gennaio 2013.

(41) La c.d. Agenda Monti si limita ad invocare "un federalismo responsabile e solidale che non scada nel particolarismo e nel folclore", auspicando in termini a dir poco vaghi "una nuova collaborazione tra governo e autonomie responsabili; le Regioni e i territori capaci di mettersi in gioco devono poter assumere più responsabilità rispondendo però dei risultati in termini finanziari e sociali secondo il principio di sussidiarietà". Il programma del Movimento 5 Stelle prevede solo l'abolizione delle Province e l'accorpamento dei Comuni sotto i 5 mila abitanti. La Carta d'intenti della coalizione del centrosinistra si propone apoditticamente di "riformulare" "un federalismo responsabile e bene ordinato che faccia delle autonomie un punto di forza dell'assetto democratico e unitario del Paese".

All'estremo opposto le forze di centrodestra sono impegnate, quantomeno a parole, in una battaglia per la piena realizzazione del progetto federalista avviato sin dal 2001, e sotto la spinta leghista avanzano una proposta per l'istituzione e l'"indipendenza" di una macroregione del Nord.

Il programma elettorale del Pdl propone in particolare la piena attuazione della riforma federale come da legge 42/2009; l'adeguamento di costi per i beni e i servizi, ivi compreso il costo per il personale, in tutte le Regioni e gli enti pubblici, al valore più basso (costi standard); l'abolizione degli enti inutili; entro la fine della legislatura: *a*) istituzione di macroregioni attraverso le intese di cui all'art. 117, penultimo comma della Costituzione; *b*) attribuzione e utilizzo in ambito regionale, prevedendo la riduzione della pressione fiscale, di risorse in misura non inferiore al 75% del gettito tributario complessivo degli enti di cui all'art. 114 della Costituzione prodotto nel singolo territorio regionale e che le risorse prodotte dal restante 25% del gettito tributario complessivo siano utilizzate dallo Stato per sostenere le spese dell'amministrazione relative a funzioni non territorializzabili (ad es.: politica estera e interessi debito pubblico) e quelle relative alla perequazione nazionale; il rilancio del Piano Nazionale per il Sud voluto e implementato dal Governo Berlusconi.

Il programma della Lega Nord è decisamente il più attento alle esigenze dei territori, che di questo partito rappresentano il *proprium* politico e culturale: i punti principali del programma leghista prevedono l'abolizione delle prefetture-UTG con conseguente trasferimento delle competenze alle Regioni e agli enti locali, il riordino delle Province in base a criteri che consentano ai Consigli delle autonomie locali (CAL) e alle Regioni di operare una proposta condivisa di riduzione del numero delle Province credibile e sostenibile in tutto il Paese, anche nelle Regioni a Statuto speciale; l'accorpamento delle Regioni con un ridotto numero di abitanti; la trasformazione di tutte le Regioni a Statuto ordinario in Regioni a Statuto speciale.

(42) G. VALENTINI, *Il black-out sul Mezzogiorno*, in *la Repubblica*, 19 gennaio 2013.

della produzione e dello sviluppo, invariabilmente al centro dei programmi elettorali di ogni partito.

b) La seconda fazione, ispirata ad un federalismo per separazione, ha reagito all'impatto della crisi economica coagulandosi intorno a una serie di progetti "secessionisti", molto diversi tra loro ma accomunati dall'idea della creazione di due/tre macroregioni indipendenti e autosufficienti.

Il progetto leghista, ad esempio, rilancia l'idea di una riforma federale del Paese mediante la riarticolazione dello Stato intorno a tre macroregioni, Nord, Centro e Sud. Il progetto riprende una vecchia tesi del prof. Miglio, presentata al Congresso Federale della Lega Nord di Assago nel dicembre del 1993 (c.d. Decalogo di Assago). In attuazione della c.d. "dottrina Miglio", la Lega Nord ha recentemente presentato una proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare per la costituzione della Comunità Autonoma-Euroregione (che modifica gli artt. 116, 117 e 119 della Costituzione), nella quale la macroregione del Nord si configura come il motore economico e produttivo del Paese. Per quanto – secondo l'opinione di autorevoli esponenti del Pdl, l'altro partito che sostiene l'idea della divisione per macroregioni – l'istituzione di una macroregione del Nord formata da Piemonte, Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia non sarebbe in sé "un'ipotesi secessionista, ma un'ipotesi di modernizzazione e riavvio" del Nord Italia, realizzabile immediatamente, a Costituzione invariata, basandosi sull'art. 116 della Costituzione e prendendo a modello l'autonomia del Friuli-Venezia Giulia⁴³.

Una seconda tesi "radicale" prospetta l'istituzione di "una macroregione del Sud" con la finalità di porre rimedio alla storica "questione meridionale" che da sempre minaccia la tenuta unitaria del Paese. In questo senso, un'autorevole proposta politica avanza l'idea di una riforma costituzionale per la creazione di uno Stato federale composto da due macroregioni (del Nord e del Sud), legate da un patto e mediate da un Governo nazionale con un Presidente della Repubblica eletto dal popolo⁴⁴.

(43) *Intervista a Roberto Formigoni*, AGI, 10 settembre 2012.

(44) G. RUFFOLO, *Una macro-regione per curare il Sud*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2010.

Sul fronte fiscale, poi, il rinnovato accordo tra Pdl e Lega in vista delle prossime elezioni politiche annuncia l'approvazione di una serie di misure che consentirebbero di trattenere nella futura grande Regione del Nord il 75% del gettito di tutti i tributi erariali localmente pagati, contro il 35% attuale. La proposta non tiene conto delle forti differenze di entrata e di spesa che caratterizzano i diversi territori che entrano a far parte della nuova macroregione (basti pensare che Veneto e Piemonte hanno una dimensione demografica simile, ma una spesa ben diversa; che la Lombardia, con oltre il doppio della popolazione del Piemonte, ha la stessa spesa assoluta)⁴⁵, non chiarisce il modello di riparto delle risorse all'interno di essa, né si diffonde sulla sua sostenibilità finanziaria. Ma tutto ciò passa in secondo piano di fronte al valore politico che la proposta esprime, preconstituendo lo strumento tecnico che – sul piano economico-finanziario – consentirebbe la realizzazione del progetto secessionista.

L'istanza secessionista, o federalista per separazione, è una risposta altrettanto scomposta e irrazionale alla crisi economico-fiscale del ritorno al centralismo statale. Non è pensabile abbandonare il progetto regionalista, dotato di una lunga tradizione e di solide basi culturali, a favore di un mitico federalismo per frazionamento dello Stato unitario. Prima di tutto perché, di solito, gli Stati federali sono il frutto di un processo di unificazione fra Stati sovrani, e non il contrario (l'unica esperienza europea di federalismo per separazione è quella del Belgio, tutt'altro che riuscita). Inoltre, come si fa giustamente osservare, lo "Stato regionale tende ad essere non più una forma intermedia di Stato, come una volta si diceva, fra Stato federale e Stato unitario, ma il modello comune verso cui convergono sempre più sia gli Stati unitari, sia gli Stati federali"⁴⁶. Spingendo sul pedale della secessione, in altre parole, non si riuscirà ad uscire più facilmente o più in fretta dallo stallo della crisi economica.

(45) G. CERIA, *I conti della macro regione del Nord*, in www.lavoce.info, 11 gennaio 2013.

(46) A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"?*, cit., p. 20.

6. *Una stagione nuova*

Non vi è dubbio che il disegno complessivo dell'autonomia territoriale vada ripensato. La nostra architettura istituzionale è antiquata, farraginosa, priva di meccanismi di raccordo, richiede radicali interventi di semplificazione e snellimento, sia al centro che in periferia. Ma è altrettanto indubbio che la riforma di cui c'è bisogno non può procedere per spezzoni, introducendo frammenti di novità che servono solo a tamponare le emergenze di bilancio e a realizzare quei risparmi di spesa che ci vengono chiesti dall'Europa e dai mercati, o, peggio ancora, che sono imposti dalla crescente ondata di antipolitica. L'obiettivo di fondo della riforma deve essere quello di ridisegnare l'intero sistema delle autonomie, e la sua realizzazione richiede un'organica riforma costituzionale, ispirata all'obiettivo di garantire al Paese un assetto istituzionale più razionale.

Oggi non si può più fare a meno delle Regioni, che rappresentano un fattore di identità insostituibile per i territori e i cittadini italiani. Le Regioni non solo rimangono uno "snodo essenziale per rinnovare lo Stato ma, in più, oggi rappresentano un mezzo indispensabile per fare fronte alle sfide della globalizzazione"⁴⁷. In un'economia sempre più globalizzata, la vera competizione è quella che si sviluppa tra i territori, intesa "come competizione fra sistemi regionali". E, nello scenario della competizione globale, i territori possono svolgere un ruolo decisivo nella creazione di condizioni di vantaggio per le economie e le imprese in essi localizzate⁴⁸.

Non si può neppure fare a meno dello Stato e invocare il distacco dei territori più ricchi dal resto del Paese, la secessione come facile soluzione alla crisi che incombe. I valori primari della sovranità, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, devono essere garantiti anche – e soprattutto – davanti alla scarsità delle risorse. La Repubblica, unica e indivisibile, deve trovare al proprio interno le forze per uscire unita, integra, da questa difficile congiuntura economica. In un contesto che va sempre più allargando gli orizzonti dello Stato sovrano, proiettandolo in una dimensione sovranazionale, la risposta alla crisi economi-

(47) *Ivi*, p. 1.

(48) Così F. BASSANINI, *Regioni: riforma della riforma o ritorno al passato?*, cit.

ca non può venire dall'isolamento, dall'autarchia dei territori, ma solo da una maggiore integrazione tra essi.

La riforma delle Regioni non riguarda solo le Regioni, sia chiaro, ma presuppone in parallelo l'avvio di un percorso di riordino complessivo, del centro e delle autonomie: bisogna porre mano alla revisione delle circoscrizioni delle Regioni, da rendere più omogenee; all'accorpamento dei Comuni minori, da ridurre numericamente; all'alleggerimento dell'amministrazione statale, da snellire in modo direttamente proporzionale al grado di decentramento delle funzioni ai territori; alla riforma delle istituzioni centrali, che devono svolgere la funzione di garanti dell'unità e del coordinamento del sistema; ai meccanismi paritetici di raccordo tra Stato e autonomie, sinora concentrati in capo ad un organismo governativo.

La riforma regionale richiede il taglio di molti enti strumentali, organismi, società, consorzi che oggi svolgono impropriamente le funzioni spettanti agli enti locali e sono i principali responsabili di inefficienza, corruzione, clientelismo.

Il difetto maggiore della riforma del 2001, probabilmente, è stato non aver previsto autorevoli organi di confronto e mediazione fra esigenze nazionali ed interessi regionali e locali, per ridurre, se non prevenire, tanti conflitti⁴⁹. In assenza di questi *relais*, la Corte, con la sua "giurisdizione creatrice", è divenuta la sede permanente della compensazione e conciliazione nei rapporti centro-periferia. Occorre dunque istituire una sede propriamente politica, una seconda Camera rappresentativa delle entità decentrate, per svolgere questa delicata attività di raccordo.

Infine, come già osservato, la Costituzione dovrebbe riconoscere alle Regioni ordinarie una competenza legislativa esclusiva sull'ordinamento locale, sulla falsariga di quanto avviene in altri ordinamenti federali o a regionalismo avanzato. È evidente infatti, che "solo la Regione è in grado di conoscere nel dettaglio le funzioni attribuite, la condizione territoriale effettiva degli enti locali compresi nel proprio territorio"⁵⁰.

(49) U. DE SIERVO, *Le riforme all'improvviso*, in *La Stampa*, 15 ottobre 2012.

(50) V. F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Regioni*, 2011, p. 603.

La legislatura che si avvia è l'occasione per riprendere il filo interrotto della "collaborazione" tra le diverse istanze territoriali, per giungere a una maggiore integrazione tra Stato, Regioni ed enti locali, basata sulla centralità delle Regioni nella rappresentanza dei territori. Solo l'ambito regionale può riuscire a stimolare la differenziazione e, al tempo stesso, a contenere gli eccessi dell'autonomia territoriale, limitando i rischi di rottura dell'unità dell'ordinamento e, in definitiva, garantendo la stabilità dello Stato centrale.

Occorrono Regioni nuove, più snelle e efficienti, disegnate per assumere compiti di indirizzo delle funzioni amministrative affidate agli enti locali. Enti che sappiano farsi carico della rappresentanza dei territori e delle istanze locali, e siano governati da una classe politica più responsabile e preparata. È una metamorfosi difficile, lunga e complessa, da cui dipende però la sopravvivenza delle istituzioni territoriali e dello Stato unitario, che tutte le contiene. I cittadini dovrebbero chiedere, pretendere un impegno esplicito su questo punto dalle forze politiche che si affrontano nell'imminente consultazione elettorale.

Post scriptum. Mentre questo articolo andava in stampa, il 24 e 25 febbraio 2013 si sono svolte le elezioni politiche. Gli italiani sono stati chiamati a votare per il rinnovo dei due rami del Parlamento quattro mesi prima della conclusione naturale della XVI Legislatura, ma, complice la vigente legge elettorale, nessuna delle coalizioni ha ottenuto una vittoria netta. Ne è scaturito un risultato senza precedenti nella storia italiana: le consultazioni popolari hanno portato le istituzioni ad un "punto morto", gli schieramenti hanno faticato a trovare intese sostenibili, sia sul governo che sull'elezione del Presidente della Repubblica; e solo a distanza di oltre due mesi dalle elezioni, mentre la crisi continua a "mordere" l'esistenza dei cittadini, si è riusciti a superare la situazione di stallo mediante la rielezione del Presidente della Repubblica uscente e l'insediamento di un governo "di larghe intese". In questo quadro, i temi del federalismo e delle autonomie territoriali, affrontati esclusivamente con la logica dell'emergenza nella passata legislatura, sembrano tornare a emergere, sia pur in un disegno ancora incerto, nell'agenda dei partiti e nel discorso politico. L'auspicio è che nel prossimo futuro – sia richiesta o meno, a breve, una nuova chiamata alle urne dei cittadini – si lavori prioritariamente su un disegno organico di riordino delle istituzioni e dei livelli di governo.

Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia? (*)

Nicola Viceconte

Abstract

I numerosi scandali che hanno colpito i Consigli regionali di alcune Regioni italiane stanno seriamente mettendo in discussione il ruolo della rappresentanza politica regionale, legittimando l'idea che lo Stato debba intervenire al fine di ridurre il numero dei consiglieri e degli assessori regionali e più in generale i costi della politica. Aspetti su cui, dopo il decreto legge 138/2011, che ha trovato anche il placet della Corte costituzionale, con la sentenza 198/2012, è intervenuto anche il decreto legge 174/2012, con misure assai incisive sull'autonomia regionale. Le esigenze di risanamento della politica e di contenimento dei costi, seppur in parte opportune, tendono a "individuare un colpevole" e si mostrano perlomeno "disinvolte" riguardo al rispetto delle procedure e dei principi costituzionali. Con il rischio che ciò possa incidere sulle stesse istituzioni della rappresentanza politica.

1. La legislazione sulla crisi e la forma di governo regionale

L'adozione del decreto legge 174/2012 (convertito in legge 213/2012) rappresenta l'ultimo, sicuramente il principale, di una lunga sequenza di eventi e atti che stanno seriamente mettendo in discussione il ruolo della rappresentanza politica regionale, già duramente sgretolata dai numerosi scandali che hanno colpito i Consigli regionali di alcune Regioni italiane.

Che la crisi economica e la necessaria riduzione dei costi degli apparati pubblici si siano come spada di Damocle abbattute sul circuito della rappresentanza politica è cosa oramai nota, come nota è la difficoltà, se non la sostanziale incapacità, delle istituzioni politiche

(*) Il presente lavoro sarà pubblicato anche negli *Scritti in onore di Antonio D'Atena*.

regionali di rispondere alla domanda di rinnovamento che da più parti viene loro richiesta. Il risultato è che la riduzione dei costi della politica sta realizzando una forte “compressione” del circuito della rappresentanza politica regionale, con uno sconvolgimento dell’assetto istituzionale delineato dalla Costituzione.

Il rischio, allora, è quello di colpire, nel nome delle esigenze di bilancio e di cambiamento politico, il circuito della rappresentanza democratica, in particolare di quella regionale e locale, con strumenti normativi che appaiono appunto assai disarmonici rispetto all’impianto costituzionale¹.

Le vicende da cui il presente scritto trae spunto sono ben note e possono farsi risalire, almeno sotto il profilo normativo, già alla legge 191/2009 (finanziaria 2010), integrata dal decreto legge 2/2012 (convertito in legge 42/2012), e dal decreto legge 78/2010 (convertito in legge 122/2010), che hanno previsto un taglio dei costi degli apparati politico-amministrativi, in particolare quelli degli enti locali, provvedendo anche alla riduzione degli assessori e dei consiglieri comunali e provinciali². Il decreto legge 138/2011 (convertito in legge 148/2011) proseguiva su questa falsariga, come si approfondirà in seguito, mentre il c.d. decreto Salva Italia (decreto legge 201/2011, convertito in legge 214/2011) ha eliminato la diretta elettività degli organi di governo delle Province³; le stesse, tra l’altro, sono state ridotte nel loro numero dalla c.d. *Spending Review* (decreto legge 95/2012, convertito in legge 135/2012) al di fuori delle procedure previste dall’art. 133 della Costituzione⁴.

(1) Per una riflessione generale sul tema vedi R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell’antipolitica*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 447-453.

(2) Su tali interventi normativi si vedano A. BRANCASI, *La riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, p. 1188 ss.; S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, in ID., *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 173 ss.

(3) Per cui cfr. L. CASTELLI, *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi della Provincia*, in *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, Cedam, 2012, p. 69 ss.

(4) Sui problemi posti dal riordino delle Province vedi G.C. DE MARTIN, *Le Province*:

All'interno di tale contesto politico e istituzionale sono intervenute le note vicende degli scandali dei rimborsi spese in Lazio e Lombardia, che hanno ulteriormente delegittimato i Consigli regionali e più in generale le Regioni innanzi all'opinione pubblica. A ciò si è unita la vicenda del Molise, ove per la seconda volta in dieci anni si è avuto l'annullamento delle elezioni regionali (Consiglio di Stato, decisione 5504/2012)⁵. E assai tribolato è stato lo stesso percorso che ha portato all'indizione delle elezioni in queste Regioni, specie nel Lazio, ove si è pronunciata anche la magistratura amministrativa (da ultimo con la decisione del Consiglio di Stato 6002/2012)⁶.

La Conferenza delle Regioni, nella persona del suo Presidente, ha così chiesto al Governo l'adozione di un decreto legge che provvedesse a una riduzione dei costi degli apparati politici regionali. In tal modo, pertanto, le Regioni manifestavano la volontà di non opporsi alle prospettate misure di riduzione dei costi della politica, facendo perno sul proprio senso di responsabilità nell'attuazione dei nuovi precetti. Nasce così il decreto legge 174/2012, per il quale, in tal modo, non si è avuto alcun ricorso innanzi alla Corte costituzionale, sebbene vi siano, come si vedrà, rilevanti profili che indubbiamente stridono con l'autonomia regionale costituzionalmente garantita.

Appare, dunque, certamente difficile difendere le istituzioni regionali oggi, dal momento che le stesse, oltre ad avere indubbe responsabilità per la crisi politica che le ha colpite, hanno rinunciato alla difesa delle loro prerogative, accettando in sostanza un "commissariamento" della loro autonomia. Ciò non fa venir meno, però, i numerosi dubbi che il decreto 174/2012 presenta sotto più aspetti, sia formali, sia sostanziali, colpendo l'autonomia regionale, il sistema delle fonti e la stessa rappresentanza politica territoriale.

quale senso e quali prospettive, in *Rassegna sulla attuazione della riforma delle autonomie – Il riordino delle Province*, 1, 2012, p. 1 ss.; S. MANGIAMELI, *Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in ID. (a cura di), *Province e funzioni di area vasta*, Roma, Donzelli, 2012, p. 543 ss.

(5) Sulla vicenda vedi G.M. DI NIRO, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Molise (2011-2013)*, in *federalismi.it*, 3, 2013, p. 1 ss.

(6) Per un approfondimento vedi M.G. RODOMONTE, A. LUCIANI, *La Regione Lazio alle urne*, in *federalismi.it*, 3, 2013, p. 1 ss.

In definitiva, le esigenze di risanamento della politica e di contenimento dei costi, seppur in parte opportune e condivisibili, appaiono dettate dall'esigenza di "individuare un colpevole" e si mostrano perlomeno "disinvolute" riguardo al rispetto delle procedure e dei principi costituzionali. Il che impone allo studioso una prudente riflessione, al fine di evitare che la riduzione del costo degli apparati della politica si risolva in una *deminutio* del momento democratico.

2. Il decreto legge 138/2011 e la politica regionale

2.1. Premessa: contenimento della spesa e costi della politica

Il decreto legge 138/2011 (convertito in legge 148/2011) rappresenta, lo si è ricordato, un fondamentale intervento normativo teso al contenimento dei costi della politica regionale, tra cui spicca l'indicazione alle Regioni di una decisa riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali. Il decreto, in realtà, è intervenuto sul più generale problema dei costi degli apparati istituzionali, introducendo misure per i vari livelli di governo⁷. Così, per quanto concerne le istituzioni statali, si sono previste, ad esempio, la riduzione delle indennità parlamentari e una nuova disciplina dell'incompatibilità della carica di parlamentare; riguardo agli enti locali, invece, si è stabilito il dimezzamento del numero dei consiglieri e degli assessori provinciali, la riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei Comuni e la razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali.

Per quanto concerne le Regioni, ciò che maggiormente rileva in questa sede è quanto originariamente previsto dall'art. 14 del decreto. Ivi, infatti, sono stati introdotti, allo scopo del conseguimento degli obiettivi stabiliti di coordinamento della finanza pubblica, una serie di parametri cui le Regioni dovevano adeguare la propria normativa, al fine di accedere alle misure premiali previste dalla disciplina del patto di stabilità per gli enti più virtuosi. Tra le misure in questione spiccano, appunto, la riduzione del numero dei consiglieri e degli

(7) Per una panoramica generale delle misure previste dal decreto legge 138/2011 vedi G. D'AURIA, *La "manovra di agosto". Organizzazione amministrativa e costi della politica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 1 ss.

assessori regionali, l'adeguamento degli emolumenti percepiti dagli stessi all'indennità massima spettante ai membri del Parlamento, la commisurazione del trattamento economico all'effettiva partecipazione alle sedute del Consiglio regionale, il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali, nonché l'istituzione del collegio dei revisori dei conti quale organo di vigilanza del Consiglio regionale. Va precisato che la legge 183/2011 (art. 30, comma 5) ha eliminato il riferimento alla "virtuosità" delle Regioni di cui al testo del decreto, prevedendo *tout court* che le Regioni "adeguano", nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai parametri ricordati. In tal modo, i vincoli alle Regioni perdono il carattere "incentivante" assumendo ben altra portata precettiva⁸, con i problemi che saranno in seguito esaminati⁹.

2.2. La riduzione dei consiglieri regionali: un "falso problema"?

L'intervento sulla composizione del Consiglio regionale (e sul numero degli assessori), di cui all'art. 14, comma 1, lett. *a*) e *b*) del decreto 138/2011, è quello che maggiormente ha suscitato perplessità.

Così, vengono indicati dei tetti massimi concernenti il numero dei consiglieri regionali¹⁰ (e degli assessori¹¹), secondo fasce rapportate

(8) Sulla natura "fortemente incentivante" di tali misure vedi G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2012, p. 297 ss.; sul punto vedi anche F. GABRIELE, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale regionali. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale (n. 188 del 2011)*, in www.giurcost.org.

(9) Sull'originaria natura "premiante" delle indicazioni di cui al decreto 138/2011, che potevano consentire al legislatore statale di agire sulla composizione dei Consigli regionali senza intervenire direttamente sulle competenze regionali, cfr. A. STERPA, *Il decreto legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?*, in *federalismi.it*, 16, 2011, p. 3; sul punto vedi anche G. D'AURIA, *La "manovra di agosto"*, cit., p. 15.

(10) Il decreto, pertanto, prevede che il numero massimo dei consiglieri regionali, a esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a: 20 per le Regioni con popolazione fino a un milione di abitanti; 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; 70 per le Regioni con popolazione fino a otto milioni di abitanti; 80 per le Regioni con popolazione superiore a otto milioni di abitanti.

(11) Il numero massimo degli assessori regionali deve essere pari o inferiore a un quin-

in base alla popolazione. Si fissava anche un termine per tale adeguamento normativo, che richiede modifiche agli statuti regionali, precisamente quello di sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, con efficacia a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva. Come facilmente immaginabile si tratta di un intervento assai incisivo dell'autonomia regionale, toccando aspetti che ricadono nell'ambito della forma di governo e, dunque, rimessi all'autonomia statutaria.

In realtà, giova premetterlo, il tema della riduzione dei consiglieri regionali appare un falso problema, se solo si considera che il totale dei consiglieri delle Regioni italiane e Province autonome è attualmente più basso di quello presente nella maggioranza degli Stati europei¹². In Italia, infatti, si passerebbe da un totale di 1.110 consiglieri ad appena 770, mentre in Germania i 16 Landtage contano 1.890 componenti, in Francia vi sono 1.880 membri di 27 Consigli delle Regioni e in Spagna 1.218 componenti di 17 assemblee delle Comunità autonome; in Svizzera, Paese ben più piccolo, sono addirittura 2.608 i consiglieri cantonali! Tale dato, già di per sé significativo, è ancora più chiaro se si guarda al rapporto tra consiglieri regionali e popolazione, cioè l'indice di rappresentanza; così, si osserva che già allo stato in Italia ciascun consigliere regionale rappresenta oltre 50.000 cittadini, mentre nei Paesi citati siamo sempre cospicuamente sotto questa cifra, in alcuni casi in modo eclatante (come in Svizzera, ove tale indice è di poco superiore a 6.000, o in Austria, ove si attesta attorno ai 17.000). Con la nuova composizione tale divario si accrescerebbe ulteriormente, tenuto conto che l'indice di rappresentanza dei consiglieri italiani arriverebbe ben oltre i 70.000.

È su queste premesse che deve valutarsi quanto deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza 198/2012 (le cui conclusioni sono state recentemente ribadite nell'ordinanza 31/2013), che ha lasciato numerosi dubbi agli interpreti, "salvando" però nella sostanza le misure statali¹³.

to del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore.

(12) Per tali dati vedi S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, cit., p. 187 ss.

(13) Per un commento si veda L. MACCARONE, *Sui costi della politica la Corte costituzio-*

L'analisi della Corte parte dall'esplicita enunciazione di cui al decreto legge 138/2011, che riconduce al "coordinamento della finanza pubblica" le finalità delle norme oggetto di ricorso regionale, ma inquadra nella struttura organizzativa delle Regioni l'ambito materiale di pertinenza, ai sensi degli artt. 121 e 123 della Costituzione. Già tale classificazione delle finalità della normativa suscita talune perplessità, poiché ricondurle al "coordinamento della finanza pubblica" mal si raccorda con la ricognizione della materia come attinente l'organizzazione e la forma di governo regionale. C'è una certa confusione, infatti, tra obiettivi e materia che non convince, anche perché non si comprende come una normativa statale di principio potrebbe incidere su una competenza che è attribuita a una fonte a competenza riservata qual è lo Statuto regionale.

Ciò precisato, la previsione di un "tetto massimo" al numero dei consiglieri (e assessori) regionali, fissato in base alla popolazione delle Regioni di riferimento, sarebbe teso a garantire un equilibrato rapporto tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori). In tal modo, secondo la Corte, la normativa statale tutelerebbe il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati, espresso dagli artt. 48 e 51 Cost.; norme, queste ultime, che sono espressione del più generale principio di eguaglianza, del quale rappresentano una specificazione (in tal senso si richiamano le sentenze 166/1972 e 96/1968). L'adozione con legge statale di criteri uniformi sulla composizione degli organi di governo regionale, allora, servirebbe a evitare una marcata diseguaglianza territoriale nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori), senza che possa determinarsi una lesione delle prerogative regionali, stabilendo, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati¹⁴. Diversamen-

*nale marca la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198, in *federalismi.it*, 19, 2012, p. 1 ss.*

(14) Non lesiva delle prerogative regionali, inoltre, è stata ritenuta anche la normativa di cui all'art. 14, comma 1, lett. e) del decreto legge 138/2011, che stabilisce un raccordo fra il collegio dei revisori dei conti della Regione e la sezione regionale di controllo della Corte dei conti, prevedendo un collegamento fra i controlli interni alle

te, invece, deve dirsi per quanto concerne l'applicazione dell'art. 14, comma 1, del decreto 138/2011 alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome; in tal caso, infatti, l'adeguamento da parte di queste ultime alla normativa statale richiede la modifica di fonti di rango costituzionale, a cui una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni, con conseguente illegittimità del decreto *in parte qua*. Il discorso, pertanto, deve incentrarsi su quello che a giudizio di chi scrive appare il vero punto dolente della questione, cioè la possibilità per una legge dello Stato d'intervenire sulla composizione dei Consigli regionali, tenuto conto che il testo novellato dell'art. 122 Cost. non riserva più alla legge statale la fissazione del numero dei consiglieri regionali. In dottrina, pertanto, vi è stata una sostanziale convergenza nel ritenere tale aspetto come riservato alla competenza dello Statuto regionale¹⁵, dalla stessa Corte costituzionale sempre ricondotto alla disciplina della forma di governo regionale e, dunque, rimesso alla competenza statutaria, appunto in quanto "scelta politica sottesa alla determinazione della 'forma di governo' della Regione" (sent. 3/2006).

amministrazioni regionali e i controlli esterni della Corte dei conti, secondo il modello già sperimentato per gli enti locali. Si tratta, infatti, di uno strumento che consente alla Corte dei conti, organo le cui funzioni, anche per gli enti locali, trovano un preciso aggancio nell'art. 100 della Costituzione, il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l'unità economica della Repubblica e assicurare la regolarità amministrativa e contabile, assolvendo anche a una funzione di razionalità nelle verifiche di regolarità e di efficienza sulla gestione delle singole amministrazioni (sent. 179/2007).

(15) Tra i tanti vedi M. CARLI, C. FUSARO, *Art. 121, 122, 123, 126 Supplemento. Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2002, p. 42; M. CECCHETTI, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, ESI, 2009, pp. 6-7; M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008, p. 257 ss.; G. D'ALESSANDRO, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, Cedam, 2008, p. 221; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 291; M. RAVERAIRA, *I principi fondamentali statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni?*, in ID. (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, ESI, 2009, pp. 6-7; G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 126.

Così, ad esempio nelle sentenze 196/2003 e 3/2006, ove tale profilo è stato sottolineato quale uno dei pochi ambiti in cui lo Statuto può incidere sulla materia elettorale, data la riserva di competenza alla legislazione concorrente prevista dall'art. 122 Cost. Nella più recente sentenza 188/2011¹⁶, inoltre, la Corte ha riconosciuto la sussistenza di una commistione tra criterio gerarchico e criterio di competenza nei rapporti tra Statuto e legge regionale¹⁷, dato dal carattere fondamentale della fonte statutaria, adottata attraverso un procedimento aggravato di approvazione unito alla presenza nell'art. 123 della Costituzione di talune riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale¹⁸. Una di queste riserve viene individuata proprio nella determinazione del numero dei membri del Consiglio regionale, quale aspetto inerente alla forma di governo della Regione; il che, nel caso di specie, rende illegittima una legge elettorale regionale che, quando vi sia in Statuto l'indicazione di un numero fisso di consiglieri, preveda l'attribuzione di seggi aggiuntivi, secondo il meccanismo di cui all'art. 15, comma 13, della legge statale 108/1968 (c.d. "doppio premio", cioè premio di maggioranza più eventuali seggi aggiuntivi per la coalizione di liste vincitrice). Non si capisce, a questo punto, perché ciò che varrebbe nei rapporti tra Statuto e legge regionale dovrebbe escludersi nei rapporti con la legislazione statale¹⁹, tenuto conto che lo Statuto regionale è pur sempre una fonte a competenza riservata²⁰.

(16) Sul punto si veda F. GABRIELE, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale regionali*, cit.

(17) Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale*, cit., pp. 281-301.

(18) Sul punto vedi G. D'ALESSANDRO, *Statuti e leggi regionali fra gerarchia e competenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, p. 2449 ss.

(19) Così M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazione in cammino*, p. 3.

(20) Tra i tanti, cfr. A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, p. 184; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 74; G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, Cedam, 2008, p. 278; T. GROPPI, *Brevi considerazioni sull'autonomia statutaria*

In sostanza, pur senza farvi esplicito ricorso, la Corte include nel limite dell'armonia con la Costituzione di cui all'art. 123 Cost. i principi sull'eguaglianza del voto, principi che però sarebbero espressi e interpretati da una legge statale, con una ricostruzione assai ampia dell'armonia con la Costituzione, che non fungerebbe da limite esterno agli statuti, come si pensava anche in vigenza del vecchio Titolo V²¹, ma consentirebbe discipline limitative poste da leggi statali di diretta attuazione, andandosi ben oltre le interpretazioni che del vincolo ha dato la dottrina²². In tal modo, farebbe la sua ricomparsa anche il limite dell'armonia con le leggi della Repubblica, di cui alla precedente

e la forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999, in A. FERRARA, *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi d'interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 200 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 87; A.M. POGGI, *L'autonomia statutaria delle Regioni*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 73; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Genova, ECIG, 2002, p. 186.

(21) Sul limite dell'armonia con la Costituzione prima della revisione del Titolo V, Parte II, Cost. vedi F. SORRENTINO, *Lo Statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giur. cost.*, 1971, pp. 441-442, che interpretava il vincolo dell'armonia con la Costituzione come una sorta di clausola d'uniformità dell'ordinamento regionale con quello statale, con la conseguenza di vincolare lo Statuto a scelte organizzative modellate su quanto previsto per l'ordinamento statale. Secondo E. CHELI, *La Regione Toscana*, in E. CHELI, U. DE SIERVO, G. STANCANELLI, D. SORACE, P. CARETTI, *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 39, il vincolo dell'armonia con la Costituzione andava invece considerato quale parametro di merito cui doveva attenersi il Parlamento in sede di approvazione degli statuti ordinari. Sulla stessa linea anche U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 182.

(22) Per talune riflessioni su tale limite dopo la riforma del 2001 vedi A. ANZON DEMMING, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003; P. CARETTI, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI, E. ROSSI, R. TARCHI (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 114; G. D'ALESSANDRO, *Statuti regionali*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5756; U. DE SIERVO, *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la legge cost. n. 2/2001)*, in Id. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 204; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 96 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 165 ss.; A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'armonia con la Costituzione e i rapporti tra lo Statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2001, p. 453 ss.

formulazione dell'art. 123 Cost., almeno di quelle leggi che costituiscono attuazione di principi costituzionali. Ma così si supera anche l'interpretazione che di tale limite si dava in vigore del vecchio testo costituzionale, che vincolava gli statuti al rispetto delle leggi ordinarie in materie intrecciate con le competenze regionali²³. Il che supera ogni possibile ricostruzione alla luce del nuovo sistema, dato che nessuna norma costituzionale sembra far pensare a leggi ordinarie che in tal senso possano condizionare gli statuti²⁴, non rinvenendosi tale legittimazione statale riguardo al numero dei consiglieri regionali²⁵. Senza considerare che con siffatto *iter* argomentativo si apre la strada alla possibilità di censurare, in nome del principio di eguaglianza, ogni forma di differenziazione nelle discipline statutarie²⁶.

La soluzione della Corte, perciò, lascia perplessi anche sotto ulteriori profili.

In primo luogo, a parte i profili di opportunità di una riduzione dei consiglieri regionali, che come si è visto non sono un numero particolarmente elevato rispetto alla media europea, infatti, la stessa necessità di un'uniformità nel rapporto tra eletti ed elettori in tutte le Regioni non convince, poiché una certa differenziazione è insita in un sistema regionale o federale e costituisce legittimo esercizio dell'autonomia

(23) In particolare la Corte costituzionale, con la sentenza 3 marzo 1972, n. 40 aveva precisato che nel limite dell'armonia con la Costituzione e le leggi della Repubblica dovessero ricomprendersi "le ipotesi in cui gli statuti sono strettamente subordinati alle norme dettate nel Titolo V della Costituzione, e perciò anche a quelle poste dalle leggi ordinarie ivi espressamente richiamate, come pure, ed a maggior ragione, le ipotesi in cui gli statuti medesimi sono tenuti, in senso più lato, a conformarsi ai principi della disciplina, di grado costituzionale e di grado legislativo, di materie connesse con l'organizzazione interna della Regione". Sul punto, tra tutti, vedi A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 116 ss.

(24) In tal senso un residuo del limite dell'armonia con le leggi della Repubblica può aversi riguardo alla legislazione elettorale di principio, ai sensi dell'art. 122 Cost. (così B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la riforma costituzionale e la prima giurisprudenza della Corte costituzionale*, in ID. (a cura di), *I processi d'attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 483-484), che però non concerne il numero dei consiglieri.

(25) Così M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia*, cit., p. 4.

(26) Così F. GHERA, *Limite dell'armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic*, 4, 2012, p. 3.

regionale sulla forma di governo regionale. Inoltre, è piuttosto normale che le Regioni più piccole tendano a “sovra-rappresentare” la loro popolazione; applicando gli stessi criteri delle Regioni maggiori, infatti, si rischierebbe di precludere l’accesso al Consiglio regionale a forze politiche minori, ma comunque significative, con evidente pregiudizio per la rappresentanza politica territoriale, in virtù del ristretto numero di consiglieri da eleggersi. E non è un caso che la legge 108/1968, adottata quando lo Stato aveva *esplicitamente* la competenza concernente il numero dei consiglieri regionali, tenesse conto proprio di tali differenze territoriali²⁷. Chi scrive non ha mancato di sottolineare in passato come la generalizzata prassi, a cui solo talune Regioni erano venute meno²⁸, dell’aumento dei membri dei Consigli regionali con l’adozione dei nuovi statuti regionali non costituisse una scelta opportuna²⁹, anche se in parte poteva giustificarsi in virtù dell’aumento delle competenze legislative regionali³⁰. Tuttavia, ciò non toglie che la scelta sul numero dei consiglieri appartenga alla competenza statutaria; scelte statutarie lesive di principi costituzionali, semmai, sarebbero rilevabili in sede di sindacato di legittimità costituzionale sugli

(27) Così S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, cit., p. 187.

(28) È il caso dell’Emilia-Romagna, che, con la legge statutaria 12 luglio 2009, n. 12, ha modificato l’art. 29 dello Statuto riportando a 50 il numero dei consiglieri. In Toscana, la legge statutaria 1/2010 ha ridotto a 53 (dai 65 precedenti) il numero dei consiglieri regionali, a cui si devono aggiungere il Presidente della Giunta e il candidato alla presidenza che abbia riportato un numero di voti immediatamente inferiore al vincitore (come indicato dalla legge elettorale in virtù della modifica di cui alla l.r. 50/2009). In Umbria, la legge statutaria 1/2010 ha diminuito a 30 (da 36) il numero dei consiglieri (oltre al Presidente della Giunta regionale).

(29) N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l’autonomia statutaria*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 128-129. In tal senso anche M. OLIVETTI, *Il nuovo Statuto della Regione Puglia*, comunicazione all’incontro di studi in memoria di G. Mor, 10/1/2005, in *issirfa.it – Studi e interventi*, al sito www.issirfa.cnr.it; G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti*, cit., p. 127.

(30) Così F. ANGELINI, *I Consigli regionali nei nuovi statuti: composizione, status di consigliere, attribuzioni e regole di funzionamento, autonomia*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 100-101.

statuti, e non “evitabili” con leggi statali in materie di competenza regionale³¹.

In secondo luogo, stupiscono le valutazioni della Corte sul principio dell’eguaglianza del voto, la quale, tra l’altro, non può che riferirsi alla pari “pesatura” dell’elettore nell’elezione di un determinato organo, non a diversi organi rappresentativi³². Infatti, se nella giurisprudenza costituzionale precedente tale eguaglianza si è sempre riferita al momento dell’espressione del voto, e non del risultato elettorale³³, ora emerge una preoccupazione per la pari “pesatura” dell’elettore regionale (il che, a questo punto, dovrebbe guidare anche le scelte delle Regioni speciali, trattandosi di principi costituzionali che dovrebbero imporsi anche a queste ultime³⁴). Ma allora, il meccanismo dei “tetti” al numero di consiglieri in base alla popolazione non impedirebbe affatto distorsioni nel rapporto tra cittadini ed elettori. Infatti, tanto per fare un esempio, ai sensi del decreto legge 138/2011 Umbria e Molise avrebbero lo stesso numero massimo di consiglieri, a fronte di una popolazione della prima Regione che, però, è tripla rispetto alla seconda. Inoltre, gli stessi margini di scelta lasciati comunque alle Regioni, che potrebbero fissare un numero di consiglieri inferiore al “tetto” massimo, consentirebbe forti sperequazioni³⁵; così, restando al caso preso in esempio, se l’Umbria scegliesse un numero di consiglieri pari a 15 per quasi un milione di abitanti e il Molise un numero

(31) Cfr. F. GHERA, *Limite dell’armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato*, cit., p. 4.

(32) Così M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia*, cit., pp. 6-7.

(33) Il che ha consentito al legislatore l’adozione di numerosi meccanismi distorsivi dell’eguaglianza del voto, quali premi di maggioranza, clausole di sbarramento o altri correttivi maggioritari. Si pensi alle sentenze 43/1961, 429/1995, 107/1996, 173/2005, sino alla più recente sentenza 271/2010, sul sistema elettorale per il Parlamento europeo, ove la Corte lasciava in piedi una certa diseguaglianza territoriale del voto. Sul punto vedi S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, cit., p. 186.

(34) Cfr. L. MACCARONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali*, cit., p. 6 ss.

(35) In tal senso vedi P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 196.

di venti per poco più di trecentomila avremmo un rapporto tra consiglieri e popolazione decisamente differente, benché conforme alla normativa statale. Ne consegue, quindi, che anche con i criteri fissati dalle norme statali non verrebbe comunque meno una certa disomogeneità territoriale nell'indice di rappresentanza territoriale e, anzi, rispetto alla legge 108/1968, la previsione solo di un numero massimo di consiglieri rende ancora più aleatorio tale indice di rappresentanza. Insomma, delle due l'una: o si lascia all'autonomia regionale la fissazione del rapporto tra cittadini e consiglieri; oppure, nel nome dell'eguaglianza, si doveva fissare un criterio uniforme e rigido, che assicurasse realmente l'obiettivo della pari rappresentatività territoriale. E allora, la normativa statale avrebbe dovuto prevedere un quoziente applicabile a tutte le Regioni, stabilendo che al raggiungimento di una determinata cifra di abitanti andasse assegnato un consigliere regionale³⁶.

Di conseguenza, la soluzione prevista dal decreto 138/2011, oltre ad apparire discutibile nel merito, non pare neanche centrare l'obiettivo che secondo la Corte sarebbe alla sua base, cioè la tutela dell'eguaglianza del voto tra le Regioni. In realtà, la *ratio* della norma sembra essere più che altro orientata alla mera riduzione degli apparati politici regionali, in nome del contenimento della spesa, a discapito però della rappresentatività delle assemblee elettive. Tanto che le scelte regionali potrebbero ben favorire la diseguaglianza, se tese alla riduzione dei consiglieri regionali, essendo previsto solo un tetto massimo. Come a dire che la pari rappresentatività è un valore solo se riduce i costi!

Ora, è innegabile la necessità che le Regioni prendano coscienza della crisi della rappresentanza politica e in tal senso possono anche giustificarsi misure quali la riduzione di indennità, emolumenti e fondi per gruppi, assessori e consiglieri regionali; allo stesso modo, inoltre, utili possono essere le misure tese a garantire trasparenza nel finanziamento della politica. Ciò detto, invece, del tutto opinabile è che

(36) Su una riduzione che debba essere calibrata in base al territorio regionale mi pare S. MANGIAMELLI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, cit., p. 186.

in base a tale necessità si colpisca anche l'autonomia delle Regioni, impedendo alle stesse la possibilità di effettuare le proprie scelte sulla forma di governo, anche sovra-rappresentando la popolazione, al fine di garantire una maggiore rappresentatività dei Consigli regionali.

D'altronde, come si è avuto modo di osservare, il numero dei consiglieri regionali in Italia non è affatto eccessivo e, anzi, presenta un indice di rappresentanza piuttosto alto. Ciò a fronte di un Parlamento nazionale che invece vanta un numero di membri tra i più alti d'Europa, con un indice di rappresentanza (circa 60.000 cittadini per ciascun parlamentare) inferiore a quello di Francia, Spagna e Germania. Anzi, applicando quanto previsto dal decreto 138/2011, si avrebbe il paradosso di un numero di cittadini per parlamentare più basso di quello di cittadini per consigliere regionale, con buona pace dell'autonomia locale e della sussidiarietà³⁷.

In conclusione, la fermezza nel taglio degli apparati politici appare decisamente maggiore quando si tratta di autonomia locale o Regioni, limitandosi gli interventi sui parlamentari, allo stato, ad alcune misure concernenti la previdenza e l'indennità del parlamentare (e parzialmente le spese e le dotazioni organiche degli organi costituzionali), senza incidere sulla composizione delle Camere. Questo, certo, non per auspicare una generale riduzione della composizione di tutte le assemblee elettive, ma per mostrare una certa contraddizione interna nella legislazione nazionale, preoccupata più che altro di trovare i "colpevoli" della crisi della politica.

3. Il decreto legge 174/2012 e l'"autolesionismo" regionale

3.1. La crisi della rappresentanza politica regionale

Il decreto legge 174/2012 (convertito in legge 213/2012), dunque, interviene in questo contesto politico e culturale, recando, tra le altre, disposizioni volte a favorire la trasparenza delle spese e la riduzione dei costi degli apparati politici regionali, nonché a riequilibrare la situazione finanziaria degli enti locali in difficoltà.

(37) Così S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, cit., p. 189.

Come già in precedenza ricordato, il decreto 174/2012 segue il documento approvato dalla Conferenza delle Regioni il 27 settembre 2012, con cui si dava pieno appoggio al Governo per l'adozione delle misure in questione. L'intervento statale, assai pesante per l'autonomia organizzativa delle Regioni, quindi, trae origine da una richiesta che proveniva dalle stesse, simboleggiando le difficoltà dei sistemi regionali di autoriformarsi, sebbene tale "abdicazione" fosse accompagnata da una precisa assunzione di responsabilità da parte delle Regioni. Così, oltre a rafforzarsi i poteri di controllo della Corte dei conti ed i sistemi di controllo interno, si dettano nuove misure di contenimento della spesa degli organi politici degli enti territoriali e più in generale di riduzione dell'apparato politico (art. 1)³⁸. Per quanto più specificatamente concerne le Regioni, spicca l'applicazione delle misure di controllo contabile anche ai gruppi consiliari del Consiglio regionale³⁹. Misure, queste, che presentano già taluni dubbi di legittimità costituzionale, attribuendo determinati compiti alla Corte dei conti al di fuori di quanto previsto dalla legge costituzionale 1/2012, che ha riservato a una particolare legge "rinforzata" tali aspetti⁴⁰. Il che, oltre,

(38) Viene poi novellata (art. 1-*bis*) la disciplina sanzionatoria e premiale degli enti territoriali contenuta nel decreto legislativo 149/2011, con riguardo in particolare alla relazione di fine legislatura prevista dal medesimo decreto per le Regioni e gli enti locali, prevedendo la trasmissione della stessa relazione anche alla Corte dei conti, nonché estendendo anche alle autonomie speciali, in presenza di specifici presupposti, le verifiche di regolarità amministrativo-contabile previste nel medesimo decreto legislativo. Per gli enti locali, infine, s'introduce la relazione di inizio mandato.

(39) Ciascuno dei quali deve approvare un rendiconto di esercizio annuale, trasmesso al Presidente del Consiglio regionale e da questi al Presidente della Regione che, entro i successivi sessanta giorni, lo invia alla Corte dei conti. In presenza di irregolarità scattano sanzioni che possono arrivare sino alla decadenza dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale, con contestuale obbligo di restituzione delle risorse nel frattempo ricevute e non rendicontate.

(40) La legge costituzionale 1/2012 ha modificato il testo della Costituzione, in particolare l'art. 81, al fine d'introdurre e generalizzare, nei confronti del complesso delle pubbliche amministrazioni e degli enti territoriali, i principi del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico; inoltre, ha rinviato a una legge "rinforzata", approvata con maggioranze qualificate, l'attuazione e l'integrazione dei principi costituzionali, individuando (art. 5) puntualmente le materie di cui alla disciplina attuativa (effettivamente prevista dalla legge 243/2012). Tra tali materie rientrano appunto i controlli contabili e in particolare quelli della Corte dei conti; ne deriva che il decreto

ad aprire a possibili ulteriori vizi di costituzionalità del decreto, mostra anche la scarsa organicità degli interventi statali.

Sempre nell'ambito della riduzione dei costi della politica, inoltre, s'introducono una serie di misure che le Regioni sono tenute ad adottare, sulla falsariga del decreto legge 138/2011 (art. 2). Così, oltre alla conferma del "taglio" del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, si prevede che le Regioni dispongano la riduzione delle indennità, delle spese per l'esercizio del mandato e dell'assegno di fine mandato di consiglieri e assessori (e il divieto di cumulo tra indennità ed emolumenti), nonché la riduzione dei contributi ai gruppi consiliari (con la rideterminazione delle spese per il personale degli stessi), sulla base di quanto previsto nella Regione più virtuosa (individuata dalla Conferenza Stato-Regioni); riduzioni sono poi previsti per i vitalizi (al cui riguardo le Regioni dovranno prevedere la decadenza dal beneficio per chi abbia riportato condanne per delitti contro la pubblica amministrazione) e, tra le misure da adottarsi, le Regioni dovranno prevedere l'introduzione di strumenti per assicurare la pubblicità e la trasparenza dello stato patrimoniale delle cariche pubbliche e di governo (oltre all'istituzione di un sistema informativo per i finanziamenti ai gruppi). La mancata attuazione delle misure in questione, che deve intervenire al più tardi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, comporta l'applicazione di sanzioni ingenti (a decorrere dal 2013), consistenti nella mancata erogazione dell'80% dei trasferimenti erariali alle Regioni (salvo quelli per il trasporto pubblico locale e la sanità), nonché nella decurtazione della metà delle risorse trasferite per il trattamento economico dei componenti del Consiglio e della Giunta regionale.

Le disposizioni del decreto, dunque, s'inseriscono ancora una volta nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, dettando prin-

legge 174/2012 sarebbe intervenuto in un ambito riservato alla competenza della legge "rinforzata" prevista dalla Costituzione. Sul punto si è pronunciata la Corte dei conti, sezione di controllo per la Campania, con la deliberazione 27/2013, chiedendo il deferimento alle Sezioni unite dell'esame della compatibilità del decreto 174/2012 con la legge 243/2012. Non è da escludersi, pertanto, che la Corte costituzionale possa essere successivamente investita della questione.

cipi fondamentali della materia che indicano obiettivi alle Regioni e sono in grado d'incidere sulle competenze delle stesse. Inoltre, attraverso il meccanismo "premiante", che ispirava già il decreto legge 138/2011, nella sua originaria formulazione, l'adozione di una normativa statale su tali ambiti di competenza regionale sembra trovare un suo fondamento costituzionale, alla luce della giurisprudenza della Corte che ha riconosciuto una portata estensiva ai principi suddetti⁴¹. Tuttavia, a tale sanzione di tipo finanziario si aggiunge anche quanto previsto all'art. 2, comma 5, del decreto 174/2012, ove si stabilisce che il mancato adeguamento degli ordinamenti regionali nei termini ivi previsti comporta l'adozione di una sorta di "diffida ad adempiere" entro novanta giorni; decorso inutilmente tale termine si attiva la procedura sanzionatoria per grave violazione di legge di cui all'art. 126, comma 1, Cost. (art. 1, comma 5, decreto 174/2012). La natura "premiante", allora, appare in realtà ben più vicina alla cogenza, dato l'enorme deterrente che alla stessa si accompagna.

Ciò detto, oltre alla riduzione dei consiglieri e degli assessori regionali, su cui già ci si è soffermati (a cui si aggiunge però la sanzione finanziaria di cui sopra), talune delle disposizioni, sebbene appaiano condivisibili nel merito (in particolare per la previsione di obblighi di trasparenza), sembrano andare oltre l'esercizio della competenza statale sul coordinamento finanziario, come già per il decreto 138/2011, apparendo fin troppo puntuali negli aspetti procedurali. Così per la riduzione delle indennità e degli emolumenti, che intervengono nell'ottica di una generale riduzione dei costi degli apparati politici, senz'altro auspicabile, ma che appare così posta "dall'alto". Non sembra sempre possibile, infatti, riconoscere alle misure in questione quel carattere generale, di fissazione di criteri e obiettivi globali, che legittima gli interventi statali posti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, per come interpretato dalla giurisprudenza co-

(41) Tra le tante si vedano le sentenze 36/2004, 417/2005, 449/2005, 88/2006, 169/2007, 237/2009, 326/2010 e 182/2011. Per una panoramica delle pronunce della Corte in materia di coordinamento della finanza pubblica si vedano i Rapporti dell'ISSIRFA-CNR sulla giurisprudenza costituzionale d'interesse regionale, da ultimo N. VICECONTE, *La giurisprudenza costituzionale del 2011*, in *issirfa.it - La giurisprudenza costituzionale*, al sito www.issirfa.cnr.it.

stituzionale⁴². Non a caso, la Corte, che pur ha talvolta salvato misure di tal genere (sentt. 159/2008, 341/2009 e 151/2012), ha censurato le norme statali quando recanti vincoli dettagliati alle scelte regionali (sent. 157/2007⁴³). Minori problemi sembrano comportare le disposizioni in materia di trattamento previdenziale dei consiglieri regionali, potendo lo Stato vantare in quest'ambito anche una potestà esclusiva, quella di cui alla lettera o) del comma 2 dell'art. 117 Cost. Il risultato, in ogni caso, è una certa eterogeneità della normazione in tali ambiti, che dimostra in parte che non ci si trova innanzi a un intervento di *coordinamento* finanziario.

3.2. Composizione dei Consigli regionali e sistema elettorale: cosa resta del riparto di competenze?

Le perplessità maggiori date dal decreto 174/2012, nondimeno, concernono la fattispecie prevista dall'art. 122, comma 1, Cost., che attribuisce alla potestà ripartita Stato-Regioni la disciplina del sistema di elezione degli organi di governo regionali. È il caso, ad esempio, di talune disposizioni concernenti i contributi ai gruppi consiliari e i rimborsi delle spese elettorali sostenute dai gruppi stessi e dai partiti politici.

Va premesso che la Corte costituzionale, da ultimo con la sentenza 151/2012, ha dato un'interpretazione assai ampia dell'espressione "sistema di elezione", che comprenderebbe tutti gli aspetti del fenomeno elettorale, compresa la disciplina del procedimento elettorale e lo svolgimento delle elezioni⁴⁴.

(42) Per un'ampia panoramica sulla giurisprudenza costituzionale in materia di federalismo fiscale vedi A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2007, p. 885 ss. R. PIGNATONE, *Principi fondamentali per il coordinamento del sistema tributario e ricorso alla delega legislativa in materia di federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 5, 2001, p. 40 ss.; L. RONCHETTI, *Federalismo fiscale: il futuro della riforma e lo stato attuale della giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2009.

(43) Era il caso del "taglio" del 10% delle indennità di funzione per gli amministratori regionali e locali di cui alla finanziaria 2006, censurate dalla Corte perché lesive dell'autonomia finanziaria regionale.

(44) Se, infatti, il termine sistema d'elezione viene inteso in senso restrittivo, limitato alla sola formula elettorale, ossia al criterio di trasformazione dei voti in seggi, alle Re-

Anche la materia concernente le campagne elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali e il rimborso delle spese elettorali, pertanto, spetterebbe alla legislazione regionale, nel rispetto però dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato. Da ciò, la Corte ha dedotto la possibilità per il legislatore statale d'introdurre, nella specie con il decreto legge 78/2010, regole uniformi sui rimborsi elettorali, al fine di assicurare non solo l'uguale libertà del voto a tutti gli elettori, ma anche la parità di trattamento di tutti i movimenti e partiti politici che partecipano alle competizioni elettorali. Obiettivo che "sarebbe pregiudicato ove si consentisse alle Regioni di adottare leggi in tema di rimborsi o finanziamenti dell'attività elettorale regionale, con il conseguente rischio di disparità di accesso alle risorse di provenienza pubblica da parte dei movimenti politici e dei partiti, in ragione delle diversità economiche fra le Regioni, delle scelte da queste operate in materia e del differente radicamento territoriale delle forze politiche" (sent. 151/2012).

Ne deriva che, alla luce di tale giurisprudenza costituzionale, gli spazi della legislazione elettorale regionale "di contorno" risultano ridotti⁴⁵, giustificandosi molte delle misure contenute nel decreto 174/2012. Ora, se appare compatibile con il modello costituzionale la previsione

gioni residuerebbe un'ampia potestà sulla disciplina degli aspetti ulteriori della materia elettorale; in caso contrario, ritenendo compresa nel sistema d'elezione anche la c.d. legislazione elettorale di contorno (dalla disciplina della campagna elettorale a quella di presentazione delle liste, ecc.), lo Stato potrebbe dettare i principi fondamentali della materia anche relativamente a tali elementi. La Corte sembra accedere a tale seconda interpretazione, escludendo, dunque, spazi del fenomeno elettorale soggetti alla sola competenza regionale. Sul punto mi si consenta di rinviare a N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., p. 209 ss.

(45) Deve ritenersi, in ogni caso, che alcuni aspetti della legislazione elettorale possano essere disciplinati direttamente dalle Regioni al di fuori dei principi statali (si pensi, ad esempio, all'eventuale previsione di elezioni per la scelta dei candidati, le c.d. "primarie", o alle regole sulla presentazione delle liste). In tal senso M. COSULICH, *La disciplina legislativa nelle Regioni a Statuto ordinario: ex uno plura*, in *Le Regioni*, 2004, p. 848; F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, cit., p. 32; M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti*, cit., p. 469 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra Stato e Regioni*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 44 ss.

di parametri su cui le Regioni dovranno rimodulare i finanziamenti dei gruppi consiliari, anche accedendo all'interpretazione data dalla Corte, altre misure appaiono troppo puntuali e incidono direttamente sull'organizzazione interna del Consiglio regionale, presentando così carattere dettagliato. Così, ad esempio, per la previsione, sebbene condivisibile nel merito, dell'esclusione del finanziamento per i gruppi formati da un unico consigliere, salvo quelli costituiti immediatamente all'inizio della legislatura, che non è riconducibile a un mero principio (art. 1, comma 1, lett. g).

Ciò detto, ancora una volta i maggiori dubbi di legittimità delle misure statali si pongono riguardo alla composizione dei Consigli regionali, in questo caso appunto in rapporto al sistema elettorale.

Il comma 3 del decreto 174/2012, infatti, reca una disposizione inerente le Regioni nelle quali, alla data di entrata in vigore della legge di conversione, il Presidente della Giunta regionale abbia presentato le dimissioni o debbano comunque svolgersi le elezioni entro centottanta giorni (originariamente il termine era di novanta giorni, poi esteso dalla legge 213/2012); in tal caso, anche a tali Regioni si applicano le disposizioni di cui al comma 1 del decreto, dovendo le stesse adeguare le loro normative entro tre mesi dalla prima riunione del nuovo Consiglio regionale o entro sei mesi nel caso siano necessarie le modifiche statutarie. La seconda parte del comma 3, inoltre, prevede che, qualora all'atto dell'indizione delle elezioni le Regioni non abbiano provveduto all'adeguamento della composizione dei Consigli regionali ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. a) del decreto legge 138/2011, le elezioni siano indette per il numero massimo di consiglieri previsto dagli indicatori di cui a tale decreto.

Il comma in questione non appare del tutto chiaro e presenta profili assai dubbi. Esso nasce evidentemente da un'esigenza concreta, quale quella di prevedere la sua applicazione alle Regioni nelle quali si fosse determinata una crisi di Giunta, quali il Lazio e la Lombardia (a cui si è aggiunto il Molise, per via dell'annullamento delle consultazioni elettorali del 2011), prevedendo le tempistiche con cui queste Regioni dovranno adeguare le loro normative ai contenuti del decreto. Tuttavia l'ultima parte del comma 3 contiene un precetto di portata generale, stabilendo l'immediata applicazione della riduzione dei consiglieri nel caso in cui le elezioni regionali debbano svolgersi

prima dell'adeguamento delle normative delle Regioni. In tal modo, pertanto, si vorrebbe evitare che "crisi pilotate" possano consentire un rinvio delle misure statali. Dunque, in caso di elezioni anticipate, anche nella mancata ottemperanza alle previsioni di cui al combinato disposto del decreto legge 138/2011 e del decreto legge 174/2012, le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale si svolgerebbero con la nuova composizione.

Il problema che si è posto riguarda le tre Regioni in cui si sono verificate crisi di Giunta nelle more dell'approvazione del decreto e della legge di conversione, ove, pertanto, si sono tenute le consultazioni elettorali anticipate il 24 e 25 febbraio 2013. Si tratta appunto delle Regioni contemplate dalle disposizioni di tipo transitorio prima ricordate ("modellate" sulla crisi del Lazio ma che hanno toccato anche Lombardia e Molise). Non chiara, infatti, appariva l'applicabilità dell'ultima parte del terzo comma anche alle Regioni in questione, ove i termini per le modifiche statutarie decorrono dall'insediamento del nuovo Consiglio regionale e la crisi si è verificata prima della conversione del decreto legge. Sebbene la *ratio* della disposizione in questione appaia quella di evitare che gli scioglimenti anticipati possano evitare per le Regioni la riduzione dei consiglieri regionali, rivolgendosi quindi alle Regioni in cui la legislatura non sia al momento "a rischio", l'interpretazione generalmente recepita è stata quella dell'immediata applicazione anche alle tre Regioni in questione delle norme in esame.

Di conseguenza, il Molise ha deliberato con legge (legge 21/2012) la riduzione del numero di consiglieri regionali, mentre nel Lazio, con il decreto d'indizione dei comizi si è prevista la convocazione degli stessi per un numero di consiglieri inferiore a quelli di cui allo Statuto e conformi al decreto legge 138/2011. Nessun provvedimento si è avuto in Lombardia, ove la composizione del Consiglio è già conforme ai nuovi criteri; il Consiglio, tuttavia, ha provveduto ad approvare la nuova disciplina del procedimento elettorale prima del suo scioglimento⁴⁶.

(46) Per una ricognizione vedi F. VERRASTRO, *Analisi dell'attività statutaria, legislativa e regolamentare delle Regioni al voto. La Lombardia*, in *Federalismi.it*, 3, 2013, p. 1 ss.

Come facilmente intuibile, la normativa in questione presenta numerosi profili d'irrazionalità. Infatti, stabilendo che, in assenza di revisione del numero dei consiglieri, l'eventuale cessazione anticipata del Consiglio regionale comporti comunque l'elezione di un numero di consiglieri inferiore a quello statutario crea il paradosso di uno Statuto che fissa un determinato numero di consiglieri e una consultazione elettorale che si celebra per un numero diverso. Da qui l'invasione da parte del decreto 174/2012 della competenza riservata dello Statuto regionale, poiché qui non solo s'indicherebbero dei tetti, ma si priverebbe lo Statuto di forza precettiva: non mera lesione dell'autonomia, ma diretta sovrapposizione tra fonti del diritto⁴⁷. Inoltre, in virtù di quanto previsto dal decreto, quale fonte dovrebbe disciplinare il procedimento elettorale per un numero di consiglieri inferiore, tenuto conto che un Consiglio regionale in regime di *prorogatio* non ha la possibilità, giuridica e materiale, di revisionare lo Statuto?⁴⁸ Non la legge elettorale regionale, che oltre a essere approvata da un Consiglio sciolto e in regime di *prorogatio*, sarebbe palesemente in contrasto con lo Statuto regionale. Dunque, la soluzione può essere solo quella di applicare la norma di cui alla legislazione statale a discapito di quella statutaria, con buona pace delle norme che reggono i rapporti tra le fonti. Qui, infatti, non si tratta tanto di intervenire sui margini dell'autonomia statutaria, come nel caso della determinazione del numero di consiglieri, ma si fa applicazione del decreto legge a discapito dello Statuto, che si trova svuotato, come ricordato, della sua efficacia precettiva⁴⁹.

Nel Lazio, lo si accennava, si è avuta l'anomalia di un decreto del Presidente della Giunta regionale che, nel ripartire i seggi tra le cir-

(47) Sulla natura di fonte primaria a competenza riservata dello Statuto regionale vedi, tra i tanti, A. ANZON, *I poteri delle Regioni*, cit., pp. 180-181; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009, pp. 268-269.

(48) Sul punto vedi A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1269 e ss.; G. DEMURO, *Prorogatio del Consiglio regionale e "limiti immanenti"*, in *Le Regioni*, 2010, p. 1299 ss.; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sent. n. 68 del 2010*, *ivi*, p. 1303 ss.

(49) La riserva di competenza, infatti, non opererebbe nei confronti del legislatore statale. Sul punto vedi M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia*, cit., p. 3.

coscrizioni, stabilisce un numero di 50 consiglieri, come previsto dal decreto 138/2011, anziché di 70, come disposto dallo Statuto. La scarsa chiarezza del decreto 174, unita al “ricatto” della decurtazione dei contributi statali, ha senz’altro inciso notevolmente sulla decisione regionale, ma i dubbi prima espressi restano. Sulla questione si attende la pronuncia del TAR del Lazio, che ha respinto l’istanza cautelare proposta da taluni consiglieri uscenti (ordinanze 168, 169 e 170 del 2013)⁵⁰, respingendo in seguito il ricorso per profili processuali (sentenze 4128 e 4129 del 2013).

Assai singolare la vicenda molisana, che ha approvato la legge 21/2012, poco prima dell’entrata in vigore del decreto, che riduce da trenta a venti il numero dei consiglieri e dimezza quello degli assessori. Un provvedimento anomalo tenuto conto che in Molise il nuovo Statuto (che dispone la riduzione dei consiglieri), benché approvato, non è ancora entrato in vigore e, pertanto, il numero dei consiglieri regionali è disciplinato dalla legge 108/1968 in via transitoria⁵¹. Ma allora non si capisce che efficacia potrebbe avere una legge regionale, che non è stata approvata ai sensi dell’art. 123 Cost. e, dunque, non ha la competenza a disciplinare la composizione del Consiglio regionale; una mera “legge manifesto”, dunque⁵². Il rinnovo del Consiglio regionale per venti anziché trenta consiglieri, allora, si legittimerebbe solo in virtù di una sorta di abrogazione tacita della legge 108/1968 ad opera del decreto 174/2012.

La confusione è dunque somma e la certezza del diritto appare sempre più distante. La “storia” del decreto 174/2012, non impugnato dalle Regioni che lo avevano richiesto, così, lascia tali enormi profili d’incostituzionalità scoperti.

(50) Cfr. M.G. RODOMONTE, A. LUCIANI, *La Regione Lazio alle urne*, cit., pp. 5-7.

(51) Sulla vicenda vedi G.M. DI NIRO, *L’attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Molise*, cit., pp. 19-20.

(52) Una simile disposizione “manifesto” era stata prevista anche dalla legge finanziaria della Toscana per il 2012 (art. 151 l.r. 66/2011), con cui si abbassa a 41 il numero dei consiglieri regionali, prevedendo però che tale riduzione operi solo a far data dalla prima elezione del Consiglio regionale successiva all’entrata in vigore dell’apposita legge di revisione dell’art. 6 dello Statuto. Sul punto si veda G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale*, cit., p. 300.

4. I Consigli regionali e il contenimento della spesa: diagnosi di una crisi

La politica regionale, dunque, non gode di ottima salute, schiacciata da una crisi che, però, appare colpire più in generale la rappresentanza politica. Non c'è dubbio, nondimeno, che Regioni e autonomie locali siano state colpite in maniera più decisa da tale crisi e individuate dall'opinione pubblica quali principali responsabili dell'implosione del sistema politico sia sul piano morale, sia su quello finanziario.

Come osservato, tale visione non appare del tutto corretta ed è figlia d'interventi normativi statali che hanno assecondato siffatto orientamento, colpendo duramente la rappresentanza politica regionale, forse al fine di "salvare" quella nazionale.

Ecco allora che le assemblee elettive locali sono diventate il problema della politica italiana, quando si è ampiamente documentato che in realtà le stesse sono generalmente meno pletoriche della media europea.

In questo orizzonte molte delle Regioni stanno provvedendo gradualmente all'attuazione degli obblighi previsti dalla normativa statale, anche con le necessarie modifiche statutarie, e la Conferenza delle Regioni ha individuato le Regioni virtuose cui rapportare la ridefinizione delle indennità e altri emolumenti o contributi prima esaminati. Ciò che preoccupa è che l'"attacco" ai costi della politica si risolva in un attacco alla politica stessa e al momento democratico, dando l'idea dell'inutilità delle assemblee, quando le stesse, pur con tutti i limiti e i numerosi errori certo non negabili, costituiscono il luogo della partecipazione politica regionale⁵³, visto anche il sostanziale fallimento del modello verticistico configurato dall'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale⁵⁴. Anzi, a giudizio di chi scrive proprio

(53) Il legame tra rappresentanza politica regionale e democrazia è ben sottolineato da S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, cit., p. 189.

(54) Per alcune riflessioni sulla forma di governo regionale dopo la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione vedi, tra i tanti, A. BARBERA, *La forma di governo negli statuti regionali*, in AA.Vv., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 13 ss.; A. BURATTI,

l'opzione per tale sistema, che ha spogliato i Consigli regionali della loro centralità verso un sistema presidenziale senza contrappesi, ha una responsabilità notevole nella crisi attuale⁵⁵. Pur senza potere qui affrontare il problema nel suo dettaglio, è indubbio che la scelta di un sistema che priva il Consiglio regionale di ogni decisione politica riguardo al governo della Regione ha facilitato il decadimento della classe politica rappresentata nei Consigli e la creazione di assemblee preoccupate più di garantirsi introiti finanziari piuttosto che svolgere un ruolo di controllo e indirizzo politico di cui per buona parte sono prive⁵⁶.

I Consigli, così, vedono ancora una volta colpito il loro ruolo, che sicuramente hanno dimostrato di non saper sempre svolgere adeguatamente. Ma colpire questi ultimi, non solo con le misure qui esaminate, ma anche con tutti gli altri strumenti che progressivamente hanno incentrato sulle Giunte ogni potere decisionale (si pensi al sistema dei piani di rientro o a quello delle intese e accordi), non può esse-

Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale, Napoli, Jovene, 2010; M. CARLI, C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in *Comm. Cost. Branca, Art. 121, 122, 123, 126 Supplemento. Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Bologna, Zanichelli, 2002; S. CATALANO, *La presunzione di consonanza: esecutivo e consiglio nelle Regioni a Statuto ordinario*, Milano, Giuffrè, 2010; C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, p. 223 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 251 ss.; N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare: la via futura delle assemblee legislative regionali*, Milano, Giuffrè, 2010; G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 501 ss.; M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, Aracne, 2010; G. SILVESTRI, *Nuovi statuti e nuova forma di governo delle Regioni*, in *Quaderni dell'Associazione di Studi e Ricerche Parlamentari*, 12, 2001, p. 119 ss.; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., p. 209 ss.

(55) Sulla crisi dei Consigli regionali, tra i tanti, vedi C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, Jovene, 2008, p. 1777 ss.; C. FUSARO, *L'elezione diretta del capo dell'esecutivo e il ruolo delle assemblee rappresentative*, A. BRASCA, M. MORISI (a cura di), *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 147 ss.

(56) Sull'importanza del controllo politico dei Consigli vedi R. BIN, *Reinventare i Consigli*, in *Il Mulino*, 2000, p. 456 ss.

re la soluzione, visti anche i non brillanti risultati che talune giunte considerate particolarmente “forti” hanno mostrato. E assieme a ciò si unisce il più generale ridimensionamento della rappresentanza politica locale, che costituisce uno dei luoghi della rappresentanza democratica, già in forte difficoltà a livello nazionale, ove la legislatura appena terminata è stata caratterizzata dalla presenza di un governo “tecnico”⁵⁷.

Il problema dei costi della politica, dunque, costituisce senz’altro un aspetto di fondamentale rilevanza al fine di evitare che la crisi della rappresentanza possa approfondirsi ulteriormente. Tuttavia, non si dimentichi che la democrazia ha sempre e comunque un costo, economico e funzionale, e pensare di poter abbattere tale costo ridimensionando il ruolo degli organi rappresentativi vuol dire accettare che in nome della riduzione dei costi possa essere ridotto il ruolo della partecipazione democratica. Il che, mi si consenta di dirlo, evoca scenari che preoccupano e fa sì che, proprio in un momento in cui la politica e le istituzioni appaiono fragili, non si debba abbassare la guardia sul piano tanto politico quanto giuridico.

(57) Come osserva A. RINELLA, *Considerazioni introduttive in tema di Assemblee legislative regionali nei sistemi decentrati. Un modello d’analisi comparativa*, in E.A. CONDE, L. PEGORARO, A. RINELLA (a cura di), *Assemblee legislative regionali e forma di governo nei sistemi decentrati*, Bologna, CLUEB, 2006, p. 11, su un piano generale, una marginalizzazione delle assemblee legislative regionali ha effetti ancora più gravi rispetto a quanto parallelamente possa verificarsi su scala nazionale, svilendo quella funzione di rappresentanza delle istanze territoriali che dovrebbe costituire la ragione di ogni forma di decentramento politico-amministrativo.

“Remettre les Régions a leur place”. Dall’Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?

Claudio De Fiore

Abstract

La crisi economica globale ha acuito le spirali secessioniste in Europa (Catalogna, Belgio, Scozia, Italia). Un fenomeno, questo, alimentato anche dall’UE. Nel corso della sua storia, l’Unione ha, infatti, preferito stabilire rapporti diretti con le regioni europee, in particolare con quelle economicamente più forti. Ma l’idea di un’Europa senza Stati, senza sovranità, senza governo è un’illusione. In questo testo, l’Autore esamina le contraddizioni del processo di costruzione di una “Europa delle Regioni” e avverte che per superare la crisi dell’economia globale non è più sufficiente affidarsi alla “governance”, ma dobbiamo piuttosto riscoprire il ruolo dello Stato. Le recenti revisioni costituzionali in Italia vanno in questa direzione.

1. L’Unione europea tra crisi economica e istanze secessioniste

Il protrarsi della crisi economica globale ha, in questi anni, acuito la diffusione delle spirali secessioniste in Europa. Il caso spagnolo è da questo punto di vista paradigmatico. Stretto tra le incalzanti istanze indipendentiste impostesi nelle ultime elezioni nel *País Vasco*¹ e la richiesta del Parlamento *autonomico* di celebrare un referendum sulla sovranità della *Cataluña*² “l’esecutivo di Mariano Rajoy dovrà oggi

(1) In occasione delle elezioni dell’ottobre 2012 i due partiti nazionalisti – il *Partido Nacionalista Vasco (PNV)* e *Euskal Herria Bildu (EH Bildu)* – hanno ottenuto quasi il 60% dei consensi. Un esito, questo, in gran parte determinato dalla fine della strategia militare dell’*Eta*, l’organizzazione indipendentista che, alla vigilia delle elezioni, aveva annunciato la propria intenzione di rinunciare alla lotta armata (cfr. la cronaca di O. CIAI, *Trionfo alle urne degli eredi dell’Eta, i Paesi Baschi agli indipendentisti*, in *La Repubblica*, 22 ottobre 2012).

(2) La proposta di celebrare il referendum, avanzata da *Convergència i Unió (CiU)*, è stata appoggiata nel Parlamento catalano dagli altri gruppi di estrazione territoriale,

gestire, insieme alla peggiore crisi economica mai conosciuta, la maggiore minaccia indipendentista nella storia della Spagna³.

Ma qualcosa di altrettanto significativo sta avvenendo in Scozia, dove nel 2014 verrà celebrato un “referendum per l’indipendenza” dal Regno Unito⁴; nel Galles dove la questione dell’unità britannica è tornata nuovamente al centro del confronto fra le forze politiche “regionali”⁵; in Belgio dove la *Nieuw-Vlaamse Alliantie* (Nuova Alleanza Fiamminga), forte dei successi elettorali ottenuti nell’ottobre 2012, ha chiesto al Governo nazionale l’immediato avvio dei negoziati per l’istituzione della confederazione belga⁶; in Italia dove, al cospetto di una crisi economica senza precedenti, si è tornati a parlare di “macroregioni”⁷ e di referendum indipendentisti⁸.

come *Iniciativa per Catalunya (ICV-EUiA)*, *Esquerra Republicana (ERC)* e *Solidaritat per Catalunya (SI)*, mentre i socialisti (*PSC*) si sono astenuti a fronte del voto contrario del *Partido Popular (PP)*. Sul punto si vedano le cronache di M. ALFIERI, *La Catalogna non rinuncia al referendum*, in *La Stampa*, 27 novembre 2012; A. NICASTRO, *La scelta della Catalogna un’incognita per l’Europa*, in *Corriere della Sera*, 25 novembre 2011.

(3) Il virgolettato, tratto da *El Pais* del 21 ottobre 2012, è riportato da L. FERRARO, *La crisi finanziaria e lo Stato autonomo spagnolo*, in *Rivista Aic*, 2, 2012, p. 8.

(4) Nell’ottobre 2012 il premier britannico David Cameron ha firmato con il leader del Governo scozzese Alex Salmond l’intesa per lo svolgimento (entro il 2014) del referendum sull’indipendenza della Scozia. Per un’accurata ricostruzione degli eventi si rinvia a F. CAVALERA, *Scozia verso l’indipendenza. Fra due anni il referendum*, in *Corriere della Sera*, 16 ottobre 2012; A. MALAGUTI, *Scozia indipendente, sì al referendum*, in *La Stampa*, 16 ottobre 2012.

(5) Cfr. A. VALDAMBRINI, *Separatisti crescono. Dalla Scozia al Galles è il Regno (dis)Unito*, in *Corriere della Sera*, 2 marzo 2012.

(6) La N-VA (*Nieuw-Vlaamse Alliantie*) ha nell’ottobre del 2012 conquistato alcuni città fondamentali del Paese, fra cui Anversa. Il movimento chiede una “effettiva autonomia” delle Fiandre e l’instaurazione in Belgio di uno Stato confederale. All’indomani dell’esito elettorale, Bart De Wever, leader dell’Alleanza, ha immediatamente chiesto al capo del Governo, il francofono Elio Di Rupo, di avviare subito i negoziati per procedere alla “suddivisione delle funzioni statuali”: solo la difesa, la moneta e la politica estera dovrebbero pertanto rimanere – nelle intenzioni della N-VA – in comune fra comunità fiamminga e valloni. Sul punto le ricostruzioni giornalistiche di L. OFFEDDU, *Dalle Fiandre alla Catalogna il contagio delle piccole patrie*, in *Corriere della Sera*, 16 ottobre 2012; M. ZATTERIN, *I nazionalisti fiamminghi conquistano Anversa “la rossa”*, in *La Stampa*, 16 ottobre 2012.

(7) I profili del progetto leghista sono stati efficacemente delineati da F. POLETTI, *Maroni: un patto per la Macroregione*, in *La Stampa*, 17 febbraio 2013.

(8) Il Consiglio regionale del Veneto (29 consiglieri su 36, le opposizioni hanno però

Istanze, certamente, eterogenee e in taluni casi anche contraddittorie, ma tuttavia caratterizzate da un comune tratto “europeo”: alle energiche richieste di indipendenza dal proprio Stato di appartenenza è venuta via via corrispondendo (da parte di queste stesse componenti “regionali”) un’altrettanta energica richiesta di adesione all’Unione europea.

È il caso del Galles che oramai da molto tempo si è candidato a divenire “una dinamica regione europea”⁹ indipendente dal Regno Unito; della Scozia dove lo *Scottish National Party*, dopo una prima fase di euroscetticismo, si è inopinatamente trasformato nella “espressione partitica più esplicita dell’europeismo scozzese”¹⁰; in Italia dove, alla vigilia delle elezioni politiche del 2013, la Lega Nord ha inopinatamente assunto gli inediti connotati di una “Euro-Lega regionale” attivamente impegnata nella costruzione di un’Europa a “due livelli, uno istituzionale ed uno regionale che sostituisca le nazioni. *L’Europa delle Regioni* – ha recentemente sostenuto l’attuale Presidente della Regione Lombardia on. Maroni – è l’unica via di uscita possibile dalla crisi dell’Europa degli Stati”¹¹.

abbandonato l’aula) ha approvato una risoluzione presentata dalla lista “Progetto Nordest” con la quale l’assemblea si impegna a indire un “referendum per l’autodeterminazione del popolo veneto”. Cfr. la cronaca di A. GONZATO, *Il Veneto marcia verso il referendum secessionista*, in *Libero*, 29 novembre 2012; S.N., “Via da Roma”, *il Veneto si prepara al Referendum*, in *Corriere della Sera*, 27 novembre 2012.

(9) J. LOUGHLIN, *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford, 2001, p. 52. Sul punto, fra gli altri, si veda R. RAWLINGS, *Delineating Wales: Constitutional, Legal and Administrative Aspects of National Devolution*, Cardiff, 2003; P. HALLEY, *What Crisis? Wales between the UK and the European Union*, London, 2010; M. CACIAGLI, *Regioni d’Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2003, pp. 37-38 che evidenzia come “dopo una lunga fase di scetticismo nei confronti dell’integrazione europea, il partito laburista gallese e ancor di più il partito regionalista sono diventati fautori di una integrazione europea che potrebbe portare al Galles benefici di vario genere”.

(10) M. CACIAGLI, *Regioni d’Europa*, cit., p. 38. Sul punto, diffusamente, M. KEATING, *Policy Convergence and Policy Divergence in Scotland under Devolution*, in *Regional Studies*, 2005, p. 453 ss.; G. CLARK, *Scottish Devolution and the European Union*, in *Public Law*, 1999, p. 504 ss.

(11) Le parole dell’on. Maroni sono state riportate da M. CREMONESI, *Roberto Maroni si prepara per le elezioni: “vinco e faccio l’Euroregione del Nord”*, in *Corriere della Sera*, 22 novembre 2012.

Precorritrice di queste tendenze è però stata, innanzitutto, la Catalogna che dopo aver acquisito, sin dagli anni Novanta, lo *status* di “Regione europea”¹², ha recentemente proceduto (gennaio 2013) all’approvazione di una “Dichiarazione di sovranità all’interno della Unione europea”¹³. Ed è proprio alle istituzioni UE che il Presidente catalano Artur Mas si è rivolto per “sapere se Bruxelles si considera pronta ad offrire soluzioni a Paesi come la Catalogna che vogliono essere in Europa”¹⁴. Istanza, questa, già in passato formalmente esperita dal Governo catalano e ulteriormente ribadita da alcune recenti interrogazioni presentate dalla Lega Nord al Parlamento europeo¹⁵. La risposta fornita a tale quesito, da parte delle istituzioni di governo dell’UE, è “sorprendente” o quanto meno così è stata ampiamente recepita¹⁶: per la vicepresidente della Commissione europea Viviane Reding, “ninguna ley dice que Cataluña deba salir de la UE si se inde-

(12) In Spagna nel luglio 1996 è stata creata la figura del c.d. *consejero para asuntos autonómicos* legittimato a rappresentare la comunità dinanzi all’UE (regio decreto 20 settembre 1996, n. 2105). A seguito di tale evento le CCAA possono, pertanto, partecipare con rappresentanti propri alla negoziazione dei propri interessi. Sul punto cfr. A. PÉREZ-CALVO, *Estado autonómico y comunidad europea*, Madrid, 1993, p. 56; J.E. SORIANO, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Madrid, 1990, p. 67 ss.

(13) Il 23 gennaio 2013 il Parlamento catalano ha approvato la *Dichiarazione di sovranità* che riconosce la Catalogna “soggetto politico e giuridico sovrano”. Hanno votato a favore 85 parlamentari (i centristi di *CiU*, *Esquerra Republicana*, *Iniciativa e Cup*), contrari 45 (la maggioranza dei socialisti, i popolari, i *Ciutadans*). Sul punto cfr. la cronaca di S.N., *La Catalogna cerca un futuro indipendente in Europa*, in *la Repubblica*, 24 gennaio 2013.

(14) La dichiarazione del Presidente Artur Mas è riportata da S.N., *La Catalogna cerca un futuro indipendente in Europa*, in *la Repubblica*, 24 gennaio 2013.

(15) Ci si riferisce all’interrogazione del 6 febbraio 2013 della europarlamentare della Lega Nord on. Mara Bizzotto (E-007453/2012), a cui ha fatto recentemente seguito una sua nuova interrogazione (E-001263/2013) avente sempre ad oggetto il “referendum per l’indipendenza del popolo veneto”. Due i punti fondamentali di questa interrogazione: 1) se la Commissione “ha valutato di proporre una modifica dei trattati europei affinché in essi sia garantito il diritto di autodeterminazione di quei popoli che ne facciano richiesta all’interno dell’Unione europea”; 2) “se intende aprire tavoli di confronto per trovare soluzioni” adeguate e favorire il diritto dei popoli europei “all’autodeterminazione da ottenere attraverso un referendum libero e democratico”.

(16) Così P. APARICIO, *La increíble respuesta de la Unión Europea*, in *Diario de Barcelona*, 3 ottobre 2012.

pendiza”¹⁷. E di identico parere è anche il Presidente della Commissione Barroso secondo il quale “nel caso ipotetico della secessione in uno Stato membro, si dovrà trovare e negoziare la soluzione ricorrendo all’ordinamento giuridico internazionale”¹⁸. Dichiarazioni, queste, liquidate dai mezzi di informazione alla stregua di due spiacevoli incidenti nei quali è involontariamente incappata l’Unione europea¹⁹, ma che in realtà incidenti non sono, perché alludono a un punto non risolto, un enigma giuridico, un nervo scoperto nei rapporti tra UE ed entità territoriali²⁰.

2. Verso un’Europa delle Regioni?

A partire dagli anni Sessanta l’assetto politico e normativo degli Stati europei inizia a subire incisive trasformazioni, in gran parte imputabili ai penetranti processi di riallocazione dei poteri e delle risorse venutisi (seppur contraddittoriamente) sviluppando tra centro e periferia. Tendenze, queste, attivamente favorite dai processi di integrazione comunitaria e in particolare da quella che è stata, in passato, definita la “politica regionale della CEE”²¹.

(17) Intervista rilasciata da Viviane Reding al *Diario de Sevilla* del 1° ottobre 2012. Nel corso di questa esternazione la vicepresidente della Commissione lasciava intravedere un’Unione alquanto benevola nei confronti del processo di autodeterminazione catalano. Di qui l’immediata reazione del Governo spagnolo nei confronti della UE e la conseguente richiesta di rettifica da parte di Viviane Reding. In una successiva missiva la vicepresidente della Commissione, correggendo il tiro, “preciserà” che l’ammissione della Catalogna sarà in ogni caso condizionata da quello che sarà l’esito delle procedure che ogni Stato aspirante è tenuto ad avviare prima di poter essere ammesso nell’UE. L’ammissione nell’UE di un nuovo membro deve, infatti, avvenire all’unanimità. E ciò, nel caso di specie, vuol dire anche con il consenso del Governo spagnolo. Per una ricostruzione della vicenda si rinvia a M. KELLEY, *European Commission changes Vice President’s Catalonia remarks after pressure from Madrid*, in *News Net Scotland*, 18 ottobre 2012.

(18) Risposta all’interrogazione (E-007453/2012) del 25 luglio 2012 della europarlamentare della Lega Nord on. Mara Bizzotto. Sul punto la cronaca politica di Ma.Bo, *Barroso riapre il dibattito sull’indipendenza*, in *Corriere della Sera*, 19 settembre 2012.

(19) Così, fra gli altri, G. PERICAY COLL, *The European Commission sends contradictory messages regarding hypothetical Catalan independence*, in *Catalan New Agency*, 30 ottobre 2012.

(20) Su questi profili si veda il saggio di A. Galán Galán in questo stesso numero.

(21) Sulla definizione di “politica regionale comunitaria” si rinvia a G. PORRO, *Politica*

Di qui il frenetico dipanarsi di una intensa trama di relazioni, intese, *connection rules* fra comunità territoriali e UE. Trama che si è progressivamente tradotta, da un lato, nella graduale assunzione da parte delle Regioni europee di cospicue “funzioni comunitarie” e, dall’altro, nella sempre più esplicita inclinazione, da parte dell’Unione, a instaurare rapporti diretti e immediati con le Regioni, soprattutto nei settori ritenuti “economicamente” più rilevanti.

Sono queste le istanze dalle quali origina il tentativo di dare vita a un’*Europa delle Regioni*. Un progetto, questo, destinato – nelle intenzioni dei suoi adulatori – a infondere, all’interno del processo di integrazione europea, un vero e proprio mutamento di orizzonte: dalle “nazioni alle Regioni”²². Un mutamento talmente incisivo da essere in grado di soppiantare, in breve tempo, l’originaria costruzione di una “Europa federale degli Stati. La ristrutturazione – è stato sostenuto in dottrina – deve andare ancora più in là. L’Unione europea deve creare strutture politiche capaci di rovesciare e scompaginare le tante frontiere geografiche e mentali ereditate dallo Stato-nazione e in grado di rispondere ad un mondo complesso e articolato”²³.

Ne discende, secondo tale orientamento, che la costruzione di una *Europa delle Regioni* debba necessariamente passare attraverso il su-

regionale della CEE, Novissimo Dig. It., V, Torino, 1984, p. 1004 per il quale “con il termine *politica regionale della CEE* deve intendersi quel complesso di azioni e di interventi, attuati con diverse modalità dagli organi comunitari e rivolte specificatamente alle singole aree regionali della Comunità”.

(22) R. SPIAZZI, P. MAGAGNOTTI, *Dalle Nazioni alle Regioni. Solidarietà e sussidiarietà per la nuova Europa*, Bologna, 1995. L’espressione “Europa delle Regioni” è generalmente attribuita a Jaques Delors. In realtà la formula nasce in Germania quando, alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, i *Länder* inizieranno a sollecitare una immediata riforma del processo di integrazione su base regionale. Sul punto, ampiamente, L. SENN, *Verso un’Europa delle Regioni*, in A. BRAMANTI, R. RATTI (a cura di), *Verso un’Europa delle Regioni. La cooperazione economica transfrontaliera come opportunità e sfida*, Milano, 1993, p. 13 ss.

(23) G. JÁUREGUI, *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, Barcelona, 1997, p. 184. Sul punto si veda, altresì, l’interessante contributo di P. PERULLI, *La dimensione regionale in Europa*, in *il Mulino*, 1996, p. 777 che rileva come “fattori non previsti nella fase di fondazione europea e in particolare prodotti dallo stesso successo dell’azione comunitaria minano oggi alla base quell’impianto di un’Europa fondata sugli Stati-nazione”.

peramento delle “vecchie rappresentazioni dello Stato (...) non più capaci di consentire un’adeguata cognizione del sistema politico”²⁴. E, in particolare, attraverso una repentina rimozione dell’oramai “invecchiato principio di sovranità, quale principio dei rapporti fra gli Stati”²⁵. E tutto ciò al fine di “favorire un processo federativo tra le Regioni e all’interno delle Regioni”²⁶.

I processi di costruzione di “Regioni-Stato”²⁷ e i tentativi di innestare tra UE e Regioni (e tra Regioni) rapporti sempre più immediati (e sempre meno condizionati dalla tradizionale mediazione statale) ci pongono oggi al cospetto di un assetto politico e istituzionale *sui generis*, significativamente permeato da alcuni singolari fenomeni giuridici attorno ai quali vale la pena di riflettere:

a) *Istituzione delle c.d. Euro-Regioni e del GECT (Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera)*²⁸. Si tratta di strutture di cooperazio-

(24) C. ENGEL, *Regionen in der EG. Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollen-suche*, Bonn, 1993, p. 180.

(25) A. MANZELLA, *Il nuovo costituzionalismo europeo: Regioni e cittadinanza*, in *il Mulino/Europa*, 1994, p. 39.

(26) A. MANZELLA, *Il nuovo costituzionalismo europeo*, cit., p. 39. Sul punto problematicamente anche V. ONIDA, *Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario*, in *Le Regioni*, 1991, p. 7 ss.; M. SCUDIERO, *Il ruolo delle Regioni nell’Europa di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1993, p. 155 ss.

(27) L’espressione è di A. VIGNUDELLI, *Il ruolo dello Stato tra Regioni ed Unione europea*, in ID. (a cura di), *Istituzioni e dinamiche dei diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, Torino, 2005, p. 353.

(28) Il GECT è stato istituito ufficialmente con il regolamento CE 2006/1082 ed è stato recepito in Italia con gli artt. 46-48 della legge 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008). Sul ruolo e le funzioni del GECT si veda altresì la *Comunicazione* della Commissione del 2 settembre 2004 concernente gli *Orientamenti dell’iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo*. Sul punto, ampiamente, cfr. R. PILIA, “Potere estero” delle Regioni e cooperazione transfrontaliera dell’Unione europea, in *Dir. pubbl. comp. europ.*, 2000, p. 1400 ss.

Tra le altre associazioni interregionali ci limitiamo a menzionare solo le principali: il CCRE (Consiglio dei Comuni e delle Regioni d’Europa), il CPLRE (Congresso dei poteri locali e regionali d’Europa) e l’ARE (Associazione delle Regioni d’Europa). Quest’ultima venne istituita nel 1985 con l’obiettivo di offrire rappresentanza alle istanze delle Regioni nei confronti dell’Unione europea, consolidandone l’inserimento in ambito

ne transfrontaliera (di natura prevalentemente economica e sociale) fra due o più territori collocati in diversi Stati europei. Interlocutore esclusivo di queste nuove realtà istituzionali è l'Unione europea. È all'Unione che queste Regioni guardano e "a essa si rivolgono per essere riconosciute e sostenute"²⁹.

L'ordinamento comunitario ha, in passato, attivamente sostenuto – attraverso il programma INTERREG – la nascita e lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera, contribuendo in tal modo a fare assumere agli Stati nazionali gli inediti connotati di vere e proprie *entità residuali* asfitticamente collocate tra "i nuovi piccoli Stati, rappresentati da *Regioni* europee ed eventualmente anch'esse transnazionali che abbiano saputo riguadagnare una loro autenticità storica, su base necessariamente *autonomistica*, e le nuove strutture di tipo comunitario, di vertice"³⁰.

Di qui il tentativo, impostosi in passato anche in dottrina, di ravvisare nelle Regioni transfrontaliere la soluzione privilegiata per realizzare la "costruzione di una *Europa delle Regioni*" e per consentire attraverso esse "il superamento, in certa misura almeno, delle frontiere statali attualmente esistenti"³¹.

In questa prospettiva, un'ipotesi del tutto peculiare riguarda i fenomeni di collaborazione fra le Regioni ricche. È il caso della c.d. "Quattro motori per l'Europa" (formata da Lombardia, Catalunya, Rhône-Alpes e Baden-Württemberg) le cui attività hanno fino a oggi prevalentemente riguardato "temi sociali ed economici" ritenuti di comune interesse (economia, alta formazione, ricerca, ambiente, istruzione...).

comunitario. Appena due anni dopo la sua istituzione (1987) le Regioni facenti parte dell'ARE erano già 9. Attualmente l'ARE comprende circa 300 Regioni appartenenti a 27 Paesi. Sul punto diffusamente S. BOLGHERINI, *Come le Regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Bologna, 2006, p. 116 ss.

(29) M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa*, cit., p. 72.

(30) P. SCHIERA, *Una Regione di confine per l'Europa*, in AA.VV., *A cinquant'anni dall'Accordo De Gasperi-Gruber*, Trento, 1993, p. 276.

(31) A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, p. 150. Sul punto criticamente S. BARTOLE, *Europa e Regioni*, in R. SCARGIGLIA (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, Padova, 2003, p. 3 ss.

Il ruolo, le funzioni, le modalità di azione di queste associazioni non sono state però adeguatamente codificate, dal momento che queste Regioni hanno preferito agire da “sempre come *broker*, stabilendo protocolli di intesa generali e lasciando poi agli attori privati di renderli operativi”³².

b) Incentivazione del ruolo delle Regioni quale soluzione compensativa al persistere del c.d. “deficit democratico” all’interno dell’UE. In assenza di un adeguato sistema di legittimazione democratica delle proprie istituzioni e di efficienti sistemi di controllo delle proprie decisioni, l’Unione europea ha, in questi anni, intrattenuto un rapporto diretto e immediato con le comunità territoriali, ostentando “ai cittadini i benefici della UE e approfittando delle Regioni come canali di comunicazione verso di essi”³³. Quasi che la questione democratica, all’interno dell’UE, potesse essere agevolmente risolta solo assicurando un più forte coinvolgimento delle comunità regionali in Europa³⁴. *So it was not*, visto che nessuno dei suddetti espedienti “compensati-

(32) M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l’Unione europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Roma, 2005, p. 37. Sul punto, ampiamente, L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, 2001, p. 35 ss.; e in particolare, P. KUKAWKA, *Le Quadrige européen (Bade-Württemberg, Catalogne, Lombardia, Rhône-Alpes) ou l’Europe par le Régions*, in R. BALME (a cura di), *Les politiques di néo-régionalisme. Action collective regionale et globalisation*, Paris, 1996, p. 91 ss. Sulla “Quattro Motori” si veda anche l’approfondita ricostruzione di S. BOLGHERINI, *Come le Regioni diventano europee*, cit., p. 112 ss. che opportunamente rileva come “in queste associazioni, in misura maggiore e forse con un’efficacia superiore alle altre si uniscono e coesistono entrambe le funzioni di *eurolobbying* e di integrazione orizzontale delle Regioni in Europa” (p. 115).

(33) M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l’Unione europea*, cit., p. 23. Sul punto, anche, L. MORLINO, V. FARGION, S. PROFETI, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, 2006.

(34) In questo senso, fra gli altri, G. FALCON, *La “cittadinanza europea” delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, p. 327 ss.; S. MANGIAMELLI, *Integrazione europea e diritto costituzionale*, Milano, 2001, p. 94 ss. Quanto è avvenuto in questi anni ha, invece, dimostrato che l’apertura dei canali decisionali nei rapporti tra istituzioni comunitarie e poteri regionali e locali non ha spontaneamente risolto la questione della legittimità democratica dell’Unione europea, che nel frattempo si è anzi ulteriormente aggravata. Sul punto si rinvia, da ultimo, a C. DE FIORES, *L’Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell’Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012, p. 165 ss.

vi”, fino a oggi utilizzati, è stato in grado di sortire gli effetti sperati. Non li ha sortiti il costante richiamo all’*Europa delle Regioni*. Ma non li ha sortiti neppure l’applicazione del principio di sussidiarietà, da più parti ostentato quale infallibile “metodo risolutore, se non di tutte, almeno in parte delle insufficienze di funzionamento democratico delle organizzazioni politiche [europee]”³⁵.

Tralasciando la prima ipotesi, quella concernente l’azione “orizzontale” delle Regioni europee (con altri governi regionali di altri Stati membri) si ritiene, in questa sede, invece opportuno provare a declinare la seconda fattispecie, delineando sistematicamente quelli che sono stati gli effetti del rapporto “verticale” innestatosi, in questi decenni, tra Unione europea e Regioni. Sia sul piano sovranazionale, sia su quello interno³⁶.

3. *La dimensione europea delle Regioni nel diritto dell’Unione*

A partire dai primi anni Ottanta si assiste alla progressiva irruzione sulla scena europea di un inedito “attivismo regionale”³⁷, destinato in breve tempo a innescare un originale processo di *merging* tra istanze territoriali e ordinamento comunitario. Una tendenza, questa, avente quale preminente obiettivo quello di sfruttare, il più possibile, gli spazi aperti dalla costruzione del mercato comune³⁸. Fra i tanti motivi di questo inatteso *empowerment* dei governi regionali “il primo è, infatti, certamente economico: approfittando della mobilità dei capitali e dei beni incrementata dalla globalizzazione, le Regioni cercano di recuperare investimenti e di allargare i mercati per le loro produzioni”³⁹.

(35) M.T. SERRA, *Il sistema autonomistico locale nell’ordinamento regionale*, Milano, 1999, p. 202.

(36) Nel 1992 la ratifica del Trattato di Maastricht e la modifica dei Trattati istitutivi sono state il motivo che ha indotto diversi Stati europei (Austria, Germania, Belgio, Spagna) ad avviare incisive riforme strutturali. Nel par. 4 ci si riferirà, in particolare, al caso italiano.

(37) L’espressione è di S. BOLGHERINI, *Come le Regioni diventano europee*, cit., p. 3.

(38) In questo senso E. BOMBERG, P. PETERSON, *Eu Decision-making. The Role of Sub-national Authorities*, in *Political Studies*, 1998, p. 219 ss.

(39) M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l’Unione europea*, cit., p. 24.

Due i momenti di snodo “istituzionale” particolarmente significativi in questa direzione: l’approvazione della *Carta delle Autonomie* nel 1985 e l’*Atto unico europeo* del 1986. Eventi, questi, a seguito dei quali le Regioni europee tenderanno finalmente ad assumere “diretta rilevanza giuridica comunitaria”⁴⁰, fino a divenire “una componente fondamentale della politica europea”⁴¹. E se per le Regioni ciò avrebbe voluto dire – come si è appena evidenziato – sfruttare al meglio le opportunità offerte dal mercato comune, avviando un rapporto più forte e diretto con la Ue⁴², per le istituzioni comunitarie aprirsi agli ordinamenti regionali europei voleva, invece, dire provare a rafforzare la propria legittimazione politica all’interno del sistema, indebolendo progressivamente il ruolo degli Stati nazionali⁴³.

Un’ispirazione, questa, ulteriormente ribadita dalla *Carta comunitaria della regionalizzazione* (1988) che, a partire da queste premesse, giungerà a delineare i tre cardini fondamentali del “nuovo regionalismo europeo”: sussidiarietà, federalismo, decentralizzazione⁴⁴.

Istanze, queste, che verranno significativamente implementate nel corso degli anni Novanta (a ridosso del Trattato di Maastricht) e i cui punti qualificanti riguarderanno:

(40) M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, p. 34.

(41) M. CACIAGLI, *Regioni d’Europa*, cit., p. 90.

(42) Anche perché oltre “il 70% delle decisioni politiche adottate dall’UE devono essere attuate a livello regionale” (E. BOMBERG, P. PETERSON, *Eu Decision-making. The Role of Sub-national Authorities*, in *Political Studies*, 1998, p. 219).

(43) L’incalzante connessione di queste istanze politiche ha favorito la formazione di variegati canali istituzionali che hanno consentito ai poteri territoriali di condizionare le decisioni a livello europeo, scavalcando la mediazione statale. Sul punto cfr., in particolare, L. HOOGHE, *Building a Europe with Regions: The Changing Role of the European Commission*, in ID., *Cobesion Policy and European Integration*, Oxford, 1996, p. 22 ss.; L. CAPPUCIO, *Leale collaborazione e sussidiarietà*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, II, Napoli, 2002, p. 329 ss.

(44) Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo del 18 novembre 1988, recante la *Carta comunitaria della regionalizzazione*, seguita dalla *Relazione sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea*, 4 dicembre 2002, A5-0427/2002.

a) *Introduzione del principio di sussidiarietà*. Il Trattato di Maastricht consente all'Unione di intervenire "secondo il principio di sussidiarietà, soltanto nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario" (art. 3B). Una formulazione, questa, ritenuta eccessivamente *asfittica*, in quanto protesa a privilegiare due soli livelli di governo (quello statale e quello comunitario), eludendo ogni riferimento alla dimensione regionale e locale.

Di qui la crescente insoddisfazione nei confronti di una "serious lack"⁴⁵ destinata a sopravvivere anche nei testi normativi adottati dall'Unione negli anni immediatamente successivi, compreso il Trattato di Amsterdam (1997). Per veder sanata questa lacuna bisognerà, infatti, attendere la ratifica del Trattato di Lisbona che, nel recepire il principio di sussidiarietà, ne ha contestualmente ridefinito gli ambiti e i soggetti, collocando accanto all'Unione europea e allo Stato anche le Regioni e gli enti locali. Oggi la nuova formulazione di questo principio impone all'Unione di accertare preventivamente (prima cioè di procedere alla "chiamata in sussidiarietà") che tali obiettivi non possano essere adeguatamente conseguiti a livello statale (com'era stato fino all'approvazione del Trattato di Lisbona) e neppure "a livello regionale e locale" (art. 5.3 TUE)⁴⁶.

(45) L'espressione è di C. HORNEY, *Soft Law and Local Power in the European Community*, London, 1993, p. 11. Sul punto cfr., altresì, G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Padova, 1998, p. 7 ss.; R. MASTROIANNI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nella definizione delle competenze statali e comunitarie in materia di politiche culturali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1994, p. 63 ss.; C. KOHLER, *Europa der Regionen*, München, 1995, p. 45; G. STROZZI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, p. 59 ss.; P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nelle Comunità europee*, Napoli, 2000.

(46) Di qui l'introduzione del c.d. *early warning* che impone alla Commissione di effettuare, in sede di proposta, ampie consultazioni e di tenere "conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste" (art. 2 del Protocollo n. 2). L'intervento dell'Ue dovrebbe pertanto essere giustificato in termini di efficienza e quindi, tenuto conto del contesto nel quale si è chiamati ad operare, in termini di mera efficienza economica. Sul punto ampiamente F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e*

Ma le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, su questo terreno, appaiono assai più ampie e articolate. Ci si riferisce al Protocollo n. 2 (allegato al Trattato) “Sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”. E in particolar modo all’art. 6 che attribuisce a ciascun Parlamento nazionale la facoltà di inviare alle istituzioni di governo dell’UE (Presidente del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione) un parere motivato nel quale vengono esposte le ragioni per le quali si ritiene che un determinato progetto di atto legislativo non sia conforme al principio di sussidiarietà. E nel prevedere ciò la medesima disposizione non esita, infine, a riconoscere un preciso ruolo (seppure di natura consultiva) alle assemblee regionali, disponendo che “spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna camera dei Parlamenti nazionali consultare all’occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi”.

Una disposizione che negli anni successivi verrà accolta dall’ordinamento italiano (ma solo in via sperimentale) grazie alle pronunce “interne” di alcuni organi parlamentari di Camera⁴⁷ e Senato⁴⁸ e alle sporadiche iniziative assunte da alcune Regioni (in particolare Emilia-Romagna, Marche)⁴⁹.

Per avere una compiuta recezione (sul piano normativo interno) delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona bisognerà, invece, attendere l’approvazione della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazio-

controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell’Unione europea, Milano, 2007.

(47) *Pareri della Giunta per il Regolamento* del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio 2010. Sul punto cfr. A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano*, in *Rass. parl.*, 2009, p. 1162 ss.

(48) *Lettera del Presidente del Senato* del 1° dicembre 2009. Sul punto, ampiamente, G. RIVOCSECCI, *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e “sentenza Lissabon” del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rass. dir. pubbl. europ.*, 2011, p. 145 ss.

(49) Cfr. C. FASONE, *L’europizzazione dei Consigli regionali. Il caso dell’Emilia-Romagna*, in *Studi parl. pol. cost.*, 2010, p. 186 ss.; E. ALBANESI, L. CALIFANO, *I rapporti di rilievo internazionale e comunitario*, in L. CALIFANO, G.M. SALERNO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, Torino, 2012, p. 354 ss.

ne della normativa e delle politiche dell'Unione europea") che all'art. 8, comma 3, espressamente prevede: "le Camere possono consultare, secondo le modalità previste nei rispettivi Regolamenti, i Consigli e le Assemblee delle Regioni e delle Province Autonome, in conformità all'art. 6, primo paragrafo, del Protocollo n. 2" (allegato al Trattato di Lisbona)⁵⁰.

Un esito certamente significativo, ma che – a ben vedere – rischia di complicare ulteriormente, anziché risolvere, il già caotico assetto delle competenze normative adottato dall'Unione europea. Ed evidenziando ciò non si vogliono di certo disconoscere talune importanti novità introdotte dal Trattato di Lisbona e dalla legge 234/2012 (dall'espansione delle funzioni attribuite ai Parlamenti nazionali all'esplicitazione degli spazi operativi del principio di sussidiarietà), ma piuttosto rilevare criticamente il modo in cui tali novità sono state concretamente approntate. Ad esempio, può mai avere un senso attribuire ai Parlamenti nazionali la vigilanza sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà in sede preventiva (*early warning*) e in sede successiva (cioè dopo l'adozione dell'atto), coinvolgendo in questo procedimento anche le Regioni (e tutti gli altri enti territoriali dotati di potere legislativo), e poi ammettere, contraddittoriamente, che il relativo ricorso alla Corte di giustizia (per violazione del suddetto principio) debba essere predisposto dal Governo di uno Stato "a nome del suo Parlamento nazionale"⁵¹? E, soprattutto, è praticabile un controllo giurisdizionale *ex post* sul principio di sussidiarietà vista l'elevata politicità delle istanze ad esso sottese?

b) Apertura del Consiglio ai rappresentanti degli enti territoriali sub-statali. Con il Trattato di Maastricht è stato consentito a ciascuno Stato

(50) E l'art. 25 precisa, altresì, che "ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'art. 8, le Assemblee e i Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome".

(51) Art. 8 del Protocollo n. 2 ("Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità").

di intervenire in Consiglio “con un rappresentante a livello ministeriale, abilitato a impegnare il Governo di questo Stato membro” (art. 146, ora art. 16 TUE). L’approvazione di tale disposizione, sebbene apportata su iniziativa della delegazione belga alla Conferenza intergovernativa, era stata il frutto delle insistenti rivendicazioni dei *Länder* tedeschi. E di tali istanze genetiche la disposizione riflette ancora oggi le contraddizioni, fino al punto da indurre parte della dottrina a ritenere che il riferimento al rango ministeriale dei rappresentanti (che costituisce il riverbero tipico del modello di organizzazione dei *Länder*) debba ritenersi condizione essenziale per la *membership* al Consiglio⁵². A fronte di tale interpretazione restrittiva è venuta in questi anni imponendosi, per converso, una diversa lettura sistematica della disposizione che considera legittimo l’ingresso nel Consiglio anche di *altri* membri di provenienza regionale, dal momento che di “livello ministeriale” – all’interno di ciascuno Stato membro – sono anche, *lato sensu*, i componenti dei singoli esecutivi regionali. In definitiva, secondo tale orientamento, ritenere o meno praticabile questa opzione discenderebbe dalle scelte giuridico-politiche assunte da ciascuno Stato dell’UE chiamato a valutare autonomamente “se e in che misura è consentito ai rappresentanti delle Regioni di partecipare al Consiglio”, visto che “nel Trattato non è rivolta agli Stati alcuna esortazione a tenere in conto la propria articolazione territoriale”⁵³.

(52) Così, fra gli altri, A. D’ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell’Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1410 ss.; A.W. PANKIEWICZ, *Realtà regionali ed Unione europea: il Comitato delle Regioni*, Milano, 2001, p. 5.

(53) G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un’analisi neo-istituzionalista della partecipazione*, Milano, 2005, p. 124. Ma questa condizione la riscontriamo, attualmente, solo nei governi regionali presenti in Germania, Belgio e Austria che dispongono palesemente di tale *status* politico, ma non anche negli ordinamenti regionali di Spagna e Italia che ancora oggi aspirano a vedersi riconosciuta questa posizione. Con riferimento alle Regioni italiane è interessante, però, evidenziare che lo *status* ministeriale è oggi espressamente riconosciuto dal nostro ordinamento al Presidente della Regione Sicilia che, in base allo Statuto, è legittimato a partecipare alle sedute del Governo statale con rango di Ministro e voto deliberativo (qualora vengano trattate questioni che riguardino la Regione). Sul punto A. MARZANATI, *Art. 5 in AA.VV., Il nuovo ordinamento della Repubblica*, Milano, 2003, p. 387 ss.; L. CIAURRO, *Art. 5, in AA.VV., La legge La Loggia*, Rimini, 2003, p. 101 ss.

c) *Istituzione del Comitato delle Regioni*. Con l'istituzione del Comitato delle Regioni i "rappresentanti di collettività regionali e locali" (art. 300 TUE) sono stati per la prima volta ammessi a partecipare, seppure in sede consultiva, all'elaborazione delle politiche europee⁵⁴. Un passaggio, questo, mirante ad assicurare un più avanzato "equilibrio fra dimensione statale (...) e dimensione regionale e locale"⁵⁵ all'interno del processo di integrazione europea. A tal punto che gran parte della dottrina, ancora oggi, è solita intravedere nel Comitato il nucleo originario di "una vera Camera delle Regioni e degli enti locali"⁵⁶. Istituzione, questa, ritenuta indispensabile per consentire alle "autorità regionali e locali di contribuire al processo politico europeo indipendentemente dal grado della loro autonomia negli ordinamenti nazionali"⁵⁷.

La rilevanza acquisita in questi anni dal Comitato è altresì confermata dalla progressiva espansione del suo ruolo e delle sue funzioni all'interno dell'UE. Già all'indomani della suo insediamento (avvenuto ufficialmente nel 1994), il Comitato ha, infatti, visto progressivamente accrescere la propria autonomia organizzativa, espandendo le proprie competenze consultive anche oltre i propri tradizionali ambiti economico-sociali (la coesione sociale, la sanità, la cultura). Esito, questo, impostosi soprattutto con il Trattato di Amsterdam, le cui disposizioni avrebbero reso finalmente possibile l'auspicato "passaggio

(54) Per una articolata ricostruzione del ruolo istituzionale e delle funzioni del Comitato delle Regioni si veda L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Milano, 2007; A.W. PANKIEWICZ, *Realtà regionali ed Unione europea: il Comitato delle Regioni*, cit.; e, in particolare, in G. SIRIANNI, *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle Regioni: organizzazione, funzioni, attività*, Milano, 1997.

(55) F. PIZZETTI, *Le autonomie locali nella riforma costituzionale e nei nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2002, p. 941.

(56) M.P. CHITI, *Regioni ed Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1411.

(57) E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*, Roma, 2010, p. 194. Un'impressione, questa, ricavabile anche dai contenuti della *Relazione sulla prossimità*, Bruxelles, 6 novembre 2001, CdR 436/2000, e dal parere sul tema *Il ruolo dei poteri locali e regionali nella costruzione europea*, Bruxelles, 21 novembre 2002, CdR 237/2002.

della *questione regionale* dal piano strettamente economico (...) ad un livello politico/istituzionale”⁵⁸. Ma il vero punto di svolta si avrà con l’approvazione del Trattato di Lisbona che (nel Protocollo n. 2 “Sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”) ha riconosciuto al Comitato delle Regioni il potere di ricorrere direttamente alla Corte di Giustizia: sia a fronte di atti ritenuti lesivi delle proprie prerogative, sia in caso di supposta violazione del principio di sussidiarietà (art. 263 TFUE)⁵⁹.

4. La dimensione europea delle Regioni nel diritto costituzionale italiano

Originariamente la gestione degli affari comunitari era (pressoché) integralmente accentrata a livello statale. In base all’art. 4, comma 1, d.P.R. 616/1977 i rapporti tra le Regioni e l’Unione europea erano, infatti, vincolati allo svolgimento di un’intesa preventiva con il Governo. Una condizione, questa, destinata a permanere fino all’approvazione della legge Fabbri (legge 183/1987) e alla successiva legge La Pergola (legge 86/1989) che hanno profondamente innovato gli strumenti normativi di recepimento degli atti dell’Unione europea⁶⁰.

(58) A. PICCHI, *La Comunità Europea verso le Regioni*, 1992, p. 932. Il Comitato era stato, infatti, immaginato con una evidente impronta economico-sociale. Non è un caso che originariamente la proposta della Presidenza prevedesse l’istituzione di un Comitato delle Regioni presso il Comitato economico e sociale. Sul punto, ampiamente, A.M. CECERE, *La “dimensione” globale della Comunità europea. Il Comitato delle Regioni*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, p. 181; C. DE MICHELI, *Il Comitato delle Regioni e il caso italiano*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*, cit., p. 333 ss.

(59) In base a questo nuovo congegno normativo di *early warning* il Comitato delle Regioni può, quindi, ricorrere direttamente alla Corte di giustizia in caso di supposta lesione del principio di sussidiarietà e impugnare tutti quegli atti normativi “per l’adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell’Unione europea richiede la sua consultazione” (art. 8.2 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona).

(60) La legge 183/1987 introduceva una sorta di doppio regime che, pur consentendo alle Regioni a Statuto speciale l’immediata e diretta attuazione delle direttive nelle sole materie di competenza esclusiva, vincolava tutte le altre al previo recepimento (da parte dello Stato) dell’atto comunitario da attuare. La legge 86/1989, nell’apportare ulteriori innovazioni alla normativa vigente (*in primis*, l’istituzione della sessione comunitaria), introduceva, invece, una disciplina organica degli strumenti normativi di recepimento

La legge cost. 3/2001, nel rafforzare ulteriormente tali tendenze, ne costituzionalizzerà definitivamente l'esito, determinando un repentino "mutamento del baricentro dei rapporti con l'UE"⁶¹. Esaminiamone brevemente alcuni profili:

a) Attività internazionale delle Regioni e potere sostitutivo dello Stato.

Con la revisione costituzionale del Titolo V si è proceduto al riconoscimento del c.d. potere estero, il cui esercizio consente oggi alle Regioni di "concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni a un altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato" (art. 117, comma 9)⁶².

Il varco aperto su questo terreno dalla riforma dell'art. 117 è quanto

degli atti comunitari (c.d. legge comunitaria), conferendo a tutte le Regioni un potere di attuazione delle direttive nelle materie di competenza concorrente, ma solo dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria "utile" (quella successiva alla notifica della direttiva). Disposizioni, queste, successivamente rafforzate dalla legge 128/1998 (legge comunitaria 1995-1997) in base alla quale le Regioni a Statuto ordinario, nelle materie di competenza concorrente, avrebbero potuto dare *immediata attuazione* alle direttive. Con la legge comunitaria 422/2000 si è consentito, infine, alle Regioni di procedere al recepimento degli atti UE attraverso "provvedimenti" (espressione questa alquanto generica che allude sia all'attuazione in via amministrativa, sia a quella regolamentare). Ad un complessivo riassetto della disciplina ha recentemente proceduto la legge 234/2012 che ha profondamente innovato le modalità di adeguamento interno ai vincoli europei: la legge comunitaria si sdoppia e al posto di una sola legge annuale il Governo sarà chiamato a presentare una "legge di delegazione europea" (contenente esclusivamente le deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro) ed una "legge europea" (per dare attuazione ai Trattati e a tutte le altre disposizioni dell'UE adottate nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione).

(61) L. MONTI, *L'Europa delle Regioni*, Roma, 2003, p. 54.

(62) Di qui la discussa potestà regionale di esercitare il c.d. *treaty making power*, ponendo in essere attività aventi rilievo internazionale. Sul potere estero delle Regioni prima e dopo la revisione costituzionale del Titolo V si veda F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla Costituzione italiana*, Padova, 1999; C. DE FIORES, *Riserva allo Stato dei rapporti internazionali e ruolo delle Regioni. Le nuove prospettive del "potere estero"*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 3010 ss.; E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 2002, p. 13 ss.; A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Dir. soc.*, 2003, p. 25 ss.; D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale*, Padova, 2004.

mai vago e controverso e non va pertanto sottovalutato⁶³; perché se è vero che le Regioni sono, ancora oggi, chiamate ad operare “nel quadro di garanzia e di coordinamento apprestato dai poteri dello Stato” (Corte cost., sent. 238/2004); e se è vero che le nuove disposizioni, introdotte nel Titolo V in materia di potere estero, non parrebbero *prima facie* in grado di attribuire alle Regioni “una *quota* di partecipazione della soggettività internazionale, la cui titolarità rimane esclusivo retaggio dello Stato”⁶⁴; è però altrettanto vero che “quando uno Stato estero accetta di trattare con un’entità sub-statale di un altro Paese, gli riconosce implicitamente – ma in modo inequivocabile – una capacità internazionale; la moltiplicazione di tali trattati dà a poco a poco consistenza alle pretese regionali. E ci troviamo, inoltre, in una materia in cui non esistono strumenti in grado di indicare a partire da quale momento tale consistenza è sufficiente per fare delle Regioni dei veri e propri soggetti di diritto internazionale”⁶⁵.

Di questa inedita trasfigurazione della dimensione internazionale della Regione è oggi una significativa dimostrazione il sopravvenuto riconoscimento (*ex art. 6 della legge 25 febbraio 2008, n. 34 – legge comunitaria 2007*)⁶⁶ del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle Regioni responsabili di infrazioni del diritto dell’UE.

(63) Va tuttavia, a tale riguardo, precisato che l’ambito di azione del potere estero è stato significativamente circoscritto dall’art. 6 della legge 131/2003, il quale, dopo aver chiarito che la dimensione internazionale delle Regioni riguarda esclusivamente le materie di propria competenza legislativa, ne ha disciplinato dettagliatamente le differenti procedure di comunicazione al Governo.

(64) E. SCISO, *I “nuovi” poteri esterni delle Regioni*, in G. CATALDI, A. PAPA (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nell’esperienza italiana e spagnola*, Napoli, 2005, p. 192. Sul punto, in particolare, A. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell’imperatore*, in *Istituzioni del federalismo*, 2002, p. 717 ss.; R. CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, p. 1327; A. ANZON, *Le Regioni e l’Unione europea: l’esperienza italiana*, in A. D’ATENA (a cura di), *L’Europa delle Autonomie. Le Regioni e l’Unione europea*, Milano, 2003, p. 146 ss.

(65) M. LEROY, *Federalismo e relazioni internazionali. Le Comunità, le Regioni belghe e l’Unione europea*, in A. D’ATENA (a cura di), *L’Europa delle Autonomie*, cit., p. 90.

(66) Oggi la legge 234/2012 disciplina dettagliatamente il “diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di Regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto

Ma gli effetti distorsivi prodotti dalla revisione del Titolo V sono ben più caustici e vanno sostanzialmente imputati alla latente idiosincrasia nei confronti della dimensione statale emersa in occasione della riforma costituzionale. Le manifestazioni sintomatiche di tale atteggiamento corrosivo nei confronti dello Stato sono note: liquidazione del sistema dei controlli; pariordinazione fra i livelli di governo della Repubblica (art. 114); soppressione dell'interesse nazionale (artt. 117 e 127 vecchio testo); mancata istituzione di una Camera delle Regioni (quale istanza di compensazione a livello *nazionale* degli interessi territoriali); sottrazione allo Stato del potere di garantire *eguali* livelli di prestazione sul territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. *m*); riconoscimento del principio di sussidiarietà in senso verticale e orizzontale (art. 118).

Un vera e propria manovra di disarticolazione del ruolo e dei poteri dello Stato, sebbene mitigata dall'avvenuta costituzionalizzazione del potere sostitutivo a favore del Governo. Un istituto, questo, che l'art. 120 Cost. disciplina però utilizzando disposizioni e formule di tipico impianto emergenziale, che rischiano, *ad summam*, di ridurre la funzione dello Stato a un mero compito di sorveglianza *speciale* sull'attività regionale. Quello che ne vien fuori è, in effetti, una sorta di Stato *vedetta* chiamato, nella fattispecie, a intervenire in caso di "mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria" di Regioni ed enti locali.

Ad ampliare la sfera di azione del potere sostitutivo è però intervenuta la Corte che procedendo (anche su questo delicato terreno) ad una sostanziale riscrittura del Titolo V ha opportunamente rilevato che "l'art. 120, comma 2, non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio dei poteri sostitutivi. In realtà esso prevede solo un potere sostitutivo

to dell'Unione europea", comprese anche le "violazioni delle disposizioni della CEDU, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni" (art. 43, comma 10, legge 234/2012). Sul tema cfr. D. DIVERIO, *Le Regioni fra l'incudine e il martello del potere sostitutivo e del diritto di rivalsa in tema di infrazioni comunitarie*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2007, p. 66 ss.

straordinario, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base di presupposti e per la tutela di interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi" (sent. 43/2004).

b) La fase discendente e l'erosione delle funzioni statuali. L'art. 117, comma 1, Cost. vincola la potestà legislativa di Stato e Regioni al "rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali", ponendo in tal modo i due enti sullo stesso piano.

Di qui l'innescarsi di un rapporto immediato e diretto, anche sul terreno delle fonti, tra Unione europea e Regioni. A rilevarlo è stata la stessa Corte costituzionale che – con la sent. 406/2005 – non ha esitato ad annullare una legge regionale ritenuta in contrasto con il diritto comunitario⁶⁷.

Un crinale normativo, questo, destinato ad assumere un evidente rilievo non solo dal punto di vista formale, ma anche sul piano delle

(67) Soluzione questa che verrà ulteriormente confermata dalla Corte con la sent. 129/2006 nella quale si legge che "le direttive comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare i parametri per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, comma 1, Cost.". Un parziale *revirement* si avrà tuttavia con la sent. 227/2010 con la quale la Corte ha inteso "chiarire" che è solo nell'art. 11 Cost. che "il rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea (...) trova sicuro fondamento". Diversamente l'art. 117, comma 1, sarebbe "solo uno degli strumenti rilevanti del rapporto" tra ordinamento interno e UE. Ne discenderebbe pertanto da ciò che l'introduzione del nuovo art. 117 avrebbe solo "confermato espressamente (...) ciò che era stato già collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore statale e regionale di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario". Sull'art. 117, comma 1, Cost. novellato e sulla giurisprudenza costituzionale in materia si veda, in particolare, R. CALVANO, *La Corte "fa i conti" per la prima volta con il nuovo art. 117, comma 1 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4417 ss.; G. SERGES, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Costituzione*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, cit., p. 414; R. LUZZATO, *Il diritto europeo e la Costituzione italiana dopo la riforma dell'art. 117*, in *Dir. Un. Europ.*, 2008, p. 1 ss. A sostegno della c.d. "lettura riduttiva" che continua ancora oggi ad individuare nell'art. 11 Cost. la base normativa dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario (anche all'indomani della riforma del Titolo V Cost.) si veda, invece, C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, p. 194 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario?*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 345 ss.

dinamiche politiche europee. Basti pensare che in ragione del tipo di riparto delle competenze adottato (tra UE, Stati membri e Regioni) l'attuazione di circa il 70% della normativa europea oggi spetta agli enti substatali dotati di potestà legislativa.

Di qui il delinarsi di un modello di dinamiche che se per un verso ha contribuito a favorire la costruzione di un articolato sistema *multilevel* delle fonti, dall'altro ha però risolutamente concorso alla progressiva erosione delle funzioni normative dello Stato, a tutto vantaggio della Regione (e del suo Presidente)⁶⁸. Non è un caso che oggi spetti soprattutto alle Regioni salvaguardare il c.d. primato del diritto dell'Unione, assicurare la piena coerenza dell'ordinamento (ai vincoli posti dal processo di integrazione), attuare, *ex art.* 117, comma 5, gran parte degli "atti dell'Unione europea" (due atti normativi su tre).

È questo il contesto nel quale il legislatore ordinario si è trovato in questi anni ad operare, con l'esplicito proposito di adattare l'impianto della riforma costituzionale del 2001 ai nuovi scenari europei⁶⁹. Ci si riferisce in particolare alla legge 11/2005 che, nel tentativo di accelerare ulteriormente lo spostamento del baricentro normativo dallo Stato alle Regioni, ha in questi anni offerto un'interpretazione particolarmente ampia e incondizionata del principio di adeguamento (ai vincoli UE). Fino a ricomprendere, all'interno di tale ipotesi, "ogni atto comunitario e dell'Unione europea che vincoli la Repubblica italiana ad adottare provvedimenti di attuazione" (art. 1, comma 2, lett. *a*)

(68) È, infatti, fuor di dubbio la centralità assunta in questi anni dagli esecutivi regionali in materia comunitaria. E tutto ciò a fronte di un Consiglio destinato, per converso, ad assumere un ruolo del tutto marginale all'interno delle dinamiche che legano Regioni e Unione europea. Un dato, questo, del tutto coerente con le tendenze del sistema e con i contenuti espressi in questi anni dal nuovo Titolo V, dalle leggi ordinarie (dalla 131/2003 alla 11/2005, fino alla recente legge 234/2012), dagli Statuti, dal diritto dell'UE. Sul punto persuasivamente L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2007, p. 353 ss.

(69) Ci si riferisce, soprattutto, alla legge 5 giugno 2003, n. 131; legge 4 febbraio 2005, n. 11; legge 24 dicembre 2012, n. 234 che hanno in parte ridefinito le modalità di partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle politiche comunitarie. Ma anche alla legislazione regionale (in particolare le leggi regionali Valle d'Aosta 8/2006; Marche 14/2006; Calabria 3/2007; Molise 32/2008; Emilia-Romagna 32/2008).

della legge 11/2005). Comprese quindi anche – aggiungiamo noi – le sentenze della Corte di Giustizia⁷⁰.

c) La fase ascendente e l'istituzione degli uffici di collegamento a Bruxelles. Relativamente alle modalità di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente, la normativa oggi vigente si limita a contemplare due sole procedure: indiretta (qualora le Regioni intervengono in sede UE non direttamente, ma per mezzo dello Stato) e diretta (quando le Regioni operino direttamente in sede UE).

Nei procedimenti di partecipazione regionale in via indiretta rientrano: *a)* le osservazioni che le Regioni possono inviare al Governo (*ex art. 23, comma 3, legge 234/2012*)⁷¹; *b)* i pareri espressi dalla Conferenza Stato-Regioni (*ex art. 12, comma 5, lett. b), legge 400/1988*); *c)* lo svolgimento della sessione europea “dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell’Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale, relativa all’elaborazione degli atti dell’Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle Province autonome” (*art. 22, comma 1, legge 234/2012, che ha modificato l’art. 10 legge 86/1989*); *d)* “gli argomenti e le questioni di particolare interesse” che le Regioni ritengono “debbono essere presi in considerazione nella formulazione delle direttive che il Ministro degli Affari esteri impartisce alla Rappresentanza permanente d’Italia presso l’Unione europea” (*art. 13, comma 10, legge 128/1998*); *e)* l’intervento delle delegazioni regionali alle riunioni del

(70) Ne discende che l’obbligo di adeguamento copre oggi l’intera gamma dei vincoli UE, qualunque sia la natura giuridica dell’atto da cui essi provengono. Anche le Regioni sono quindi legittimate a dare attuazione immediata agli impegni assunti in sede UE, senza alcuna intromissione da parte della legge statale, ma pur sempre – in caso di legislazione concorrente – nel rispetto dei principi posti dalle leggi dello Stato.

(71) L’art. 24, comma 3, legge 234/2012 a tale riguardo ha precisato, infatti, che, ai fini della formazione della posizione italiana, le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, possono trasmettere osservazioni, entro trenta giorni dalla data del ricevimento degli atti di cui all’art. 6, comma 1, al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli Affari europei dandone contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

CIAE (Comitato interministeriale per gli affari europei). Si tratta di un organismo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il compito di “concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell’Unione europea” (art. 2, comma 1, legge 234/2012)⁷². Un profilo, questo, che rafforzando ulteriormente la posizione di dominio dell’esecutivo negli affari comunitari, rischia però ancora una volta di trascurare “il versante dei rapporti tra Regioni e Parlamento nazionale in ordine alla costruzione della fase ascendente”⁷³.

Nella fase ascendente in via diretta rientrano invece: *a*) la partecipazione dei Consigli regionali (attraverso i loro Presidenti o delegazioni *ad hoc*) all’istituzione e composizione di organismi aventi rilevanza comunitaria, *in primis* la CALRE (Conferenza delle assemblee legislative regionali europee)⁷⁴; *b*) la scelta dei membri dei Consigli regionali che dovranno prendere parte alla delegazione nazionale presso il Comitato delle Regioni⁷⁵; *c*) la partecipazione delle Regioni italiane

(72) A tale riguardo l’art. 2, comma 2, legge 234/2012 prevede, altresì, che alle riunioni del CIAE, quando si trattano materie che interessano le Regioni e le Province autonome, partecipano il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome o un Presidente di Regione o di Provincia autonoma da lui delegato e, per i rispettivi ambiti di competenza, il Presidente dell’Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), il Presidente dell’Unione delle Province d’Italia (UPI) e il Presidente dell’Unione nazionale Comuni, comunità, enti montani (UNCEM).

(73) P. COSTANZO, A. RUGGERI, *Unione europea ed autonomie territoriali*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione europea*, Torino, 2010, p. 466.

(74) La CALRE riunisce i Presidenti delle Assemblee regionali di Italia, Spagna, Belgio, Germania, Austria, Regno Unito (limitatamente ai Presidenti delle Assemblee legislative di Galles, Scozia e Irlanda del Nord), Portogallo (limitatamente ai Presidenti delle Assemblee legislative delle Azzorre e di Madeira), Finlandia (limitatamente ai Presidenti del Parlamento delle isole Aland). La CALRE nasce ad Oviedo nel 1997 e svolge attività extra istituzionali. È sprovvista di personalità giuridica e ha preso parte alla stesura del Protocollo n. 2 (allegato al Trattato) “Sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”. Nel settembre 2003 la CALRE ha approvato a Firenze la *Carta delle Regioni d’Europa*. Sul punto M. PLUTINO, *La partecipazione delle Regioni*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, cit., p. 49 ss.; G. RIVOCCHI, *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea*, cit., 143.

(75) Sul punto, in particolare, G. SIRIANNI, *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie*, cit., p. 122 ss.

alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni “legislative” (REG LEG)⁷⁶. Ma ciò che assume particolare pregnanza in questo ambito è soprattutto la decisione assunta dalle Regioni europee di istituire propri uffici di collegamento a Bruxelles. Un esperimento, questo, che affonda le sue origini negli anni Ottanta, quando il *City Council* di Birmingham decise di aprire un proprio ufficio di rappresentanza per gli affari comunitari a Bruxelles (1984), al preminente fine di negoziare *in loco* i propri interessi e le proprie richieste.

Negli anni immediatamente successivi il “modello Birmingham” verrà entusiasticamente seguito dai *Länder* tedeschi, da alcune Regioni francesi e da molte altre numerose comunità locali del Regno Unito. In Spagna, Catalogna e Paesi Baschi decideranno di sfidare il divieto posto dalla legge statale, procedendo, in breve tempo, all’apertura delle prime sedi “non ufficiali” di rappresentanza. In Italia, il medesimo divieto verrà invece aggirato ricorrendo surrettiziamente a degli organismi di appoggio esterni (come le Camere di Commercio). In entrambi i Paesi tale divieto verrà rimosso solo a metà degli anni Novanta: in Spagna, nel 1994, grazie a una sentenza del *Tribunal Constitucional* (sent. 165/1994)⁷⁷ e in Italia, nel 1996, in occasione dell’approvazione della legge comunitaria (art. 58 della legge 52/1996, successivamente modificato dall’art. 13, comma 11, della legge 128/1998)⁷⁸.

Tali dinamiche hanno consentito all’UE di attivare un rapporto immediato con la dimensione organizzativa delle Regioni, integrandole

(76) Cfr., fra gli altri, L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità del sistema*, in *Istituzioni del Federalismo*, 6, 2007, p. 711 ss.

(77) Sul punto si veda, in particolare, A. PÉREZ CALVO, *Unione europea, globalizzazione e cambiamenti nell’organizzazione politica spagnola*, in S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, 2008, p. 283.

(78) Soluzione, questa, successivamente avallata dalla stessa Corte costituzionale, ma a condizione che l’iniziativa regionale non vada a incidere sulla “sfera della politica estera che, per il suo carattere unitario, rimane attribuita alla competenza dello Stato” e alla quale “non si sottraggono le Regioni e le Province dotate di speciale autonomia” (sent. 428/1997). Sul punto, ampiamente, L. BADIELLO, *Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2000, p. 89 ss.; A. CIAFFI, *Il rapporto fra le Regioni e il governo centrale*, in A. ALTIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, 2004, p. 78 ss.

a pieno titolo all'interno dell'articolazione politica e amministrativa dell'UE. E alle Regioni di ottenere un ulteriore riconoscimento quali "interlocutori privilegiati, ben oltre la concessione del diritto di queste ultime di essere consultate"⁷⁹.

Ma vi è dell'altro. Dovendo operare, all'interno dei complessi meandri della c.d. *governance* europea, le Regioni non hanno esitato a sfruttare anche altre dinamiche (seppure irrituali), appoggiandosi a "uffici non riconosciuti formalmente, ma altrettanto efficaci anche grazie a una lunga esperienza. Si tratta di agenzie finanziarie, fondazioni, camere di commercio"⁸⁰.

Né vi è da stupirsi. La rappresentanza degli interessi è sempre stata parte integrante dell'azione svolta dalle Regioni attraverso gli uffici di Bruxelles. Ne è una dimostrazione il cospicuo numero di agenti che operano informalmente in queste sedi in rappresentanza e per conto di interessi privati e imprenditoriali (presenti a livello regionale e locale).

Attraverso tale inedito coacervo di *soft dealings* anche l'attività di *lobbying* è così progressivamente divenuta parte integrante della cosiddetta fase ascendente nella formazione delle politiche UE, fino a rappresentare la principale soluzione, se non "la sola, in cui possono crearsi margini di azione per le Regioni per cercare di orientare le scelte, le strategie, le priorità della Commissione europea"⁸¹. A tal punto da essere presentata, da buona parte della letteratura, come l'unica vera istanza di "pressione su grandi temi", la sola in grado di "influire sul processo decisionale UE a favore della Regione nel suo complesso"⁸².

(79) M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa*, cit., 113. Sul punto P. COSTANZO, A. RUGGERI, *Unione europea ed autonomie territoriali*, cit., p. 460 che evidenziano come, "per quanto riguarda in particolare l'Italia, la possibilità di istaurare rapporti diretti con le istituzioni dell'Unione costituisce non da ora un'aspirazione forte delle Regioni"; e, in particolare, G. LUCHENA, *Gli uffici regionali di collegamento con l'Unione europea nella tutela degli "interessi territoriali"*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, 2004, p. 222 ss.

(80) M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa*, cit., 84.

(81) S. BOLGHERINI, *Come le Regioni diventano europee*, cit., p. 151.

(82) *Ivi*, p. 152.

d) *L'ingerenza del diritto UE sul riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni*. Imprescindibile punto di snodo nello sviluppo dei rapporti tra Unione e Regioni è però stato, innanzitutto, il diritto comunitario che, intervenendo sull'organizzazione degli ordinamenti nazionali, ha – volta per volta – stabilito a quale organo, statale o regionale, spetti una determinata funzione o una determinata attività ritenuta *comunitariamente* rilevante.

Un significativo mutamento di rotta in questa direzione si è avuto con la stesura dei Programmi integrati mediterranei (PIM), la cui normativa base (regolamento CEE 2088/85) contemplava una minuziosa disciplina dei rapporti tra Commissione e amministrazioni territoriali e l'esplicita e *diretta* assegnazione a queste di talune funzioni amministrative⁸³.

E non si è trattato di un caso isolato. Lo stesso modulo verrà, negli anni a venire, impiegato dall'UE per far fronte al divario socio-economico tra le Regioni europee; per istituire i fondi strutturali (e, in particolare, il Fondo Europeo di sviluppo regionale)⁸⁴; per disciplinare le forme di collaborazione regionale transfrontaliera (alle quali si è già fatto riferimento)⁸⁵.

(83) Cfr., in particolare, M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, p. 38; L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni ed Unione europea*, in ID., 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, 2004, p. 43.

(84) Sul punto ampiamente M. NAPOLI, *La riforma del Fondo sociale europeo*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2000, p. 899 ss.; C. ELIA, S. GRASSI, *Il caso del fondo sociale europeo*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2002, p. 1049 ss.; G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, cit., p. 82 ss.

(85) Principale motore di questo processo di destrutturazione degli assetti normativi è stata la Commissione europea, la cui azione è parsa a molti surrettiziamente protesa, più che a rafforzare *sic et simpliciter* la posizione delle Regioni, a indebolire il ruolo degli Stati nazionali. Si pensi al numero crescente di decisioni della Commissione direttamente indirizzate alle Regioni e alla contestuale attribuzione a queste di ulteriori competenze (attuative) del diritto comunitario. Fra queste: la decisione della Commissione 487/88 del 24 giugno 1988 che istituiva il *Consiglio consultivo degli enti locali*, chiamato a dar voce agli interessi degli enti locali e alle Regioni; le comunicazioni *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo*, 11 dicembre 2002 (COM, 2002/704) e *Dialogo con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche dell'U-*

Si tratta di ambiti all'interno dei quali le norme comunitarie hanno costantemente apportato, in nome delle "superiori" esigenze dell'Unione, mutamenti e deroghe alle disposizioni costituzionali concernenti il riparto di competenza fra Stato e Regioni, fino ad assegnare, a queste ultime, ruoli e poteri non espressamente contemplati dall'ordinamento interno⁸⁶. Di qui il profilarsi di un processo politico che "ha condotto a un tale grado di interdipendenza tra governi da mettere in crisi da un lato il tradizionale modello decisionale autoritativo fondato sul concetto di *government* e dall'altro l'idea di livelli di governo nettamente separati in merito ai loro ambiti di azione"⁸⁷. Una prassi, questa, tuttavia avallata dalla stessa giurisprudenza costituzionale che con la sentenza 399/1987 (relativa appunto ai PIM) ha inopinatamente ammesso che "gli organi comunitari non sono tenuti ad osservare puntualmente la disciplina nazionale e, in particolare, la ripartizione delle competenze pur prevista da norme di livello costituzionale, ma possono emanare, nell'ambito del diritto comunitario, disposizioni di differente contenuto: le quali però (...) debbono rispettare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, nonché i diritti inalienabili della persona"⁸⁸.

nione europea (COM, 2003/811). Sul punto, persuasivamente, I. HOOGHE, *Building a Europe with Regions: The Changing Role of the European Commission*, in ID., *Cobesion Policy and European Integration*, Oxford, 1996, p. 22 ss.; M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea*, cit., p. 8 che evidenzia come "la Commissione abbia costretto i governi nazionali ad accettare il coinvolgimento delle Regioni nei processi decisionali".

(86) Cfr., fra gli altri, P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Padova, 2010; M.P. IADICICCO, *Violazioni del riparto costituzionale delle competenze e rispetto degli obblighi comunitari: questioni processuali e possibile contrasto tra parametri del giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 4398 ss.

(87) S. PROFETI, *Le Regioni italiane a Bruxelles. Canali e strategie di attivazione*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*, cit., pp. 289-290.

(88) Sul punto le osservazioni critiche di F. SORRENTINO, *Ammissibilità del conflitto e cammino comunitario della Corte. Un passo avanti e due indietro?*, in *Giur. cost.*, 1987, p. 2816 ss.; A. D'ATENA, *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano, 1981, p. 9 che avverte che "il complesso delle attribuzioni comunitarie è venuto a sovrapporsi ad un sistema di competenze costituzionali articolato in due livelli: il livello statale, il livello regionale. Le norme su cui esso si fonda, pertanto, non si sono limitate

5. *La dimensione europea delle Regioni nel diritto regionale italiano*

La progressiva assunzione di una dimensione europea da parte delle Regioni ha significativamente permeato i contenuti e le dinamiche istituzionali della seconda stagione statutaria in Italia. Non è un caso che tutti gli Statuti regionali, approvati all'indomani della revisione costituzionale del Titolo V, siano stati corredati da disposizioni normative *ad hoc*, dedicate ai rapporti tra ordinamento regionale e Unione europea⁸⁹. Così come non è una coincidenza che la maggior parte delle Regioni italiane non abbia esitato a definirsi "Regione d'Europa" (Abruzzo) o anche, più precisamente, Regione che opera "nell'ambito" e "nel quadro dei principi di adesione all'Unione europea" (Calabria, Puglia, Molise, Lazio, Marche, Campania, Toscana, Piemonte). Tutti gli statuti regionali (tranne quelli delle Marche), fino a oggi approvati, si caratterizzano pertanto per un incisivo impiego di *connection rules* miranti a realizzare "forme di collegamento con gli organi dell'Unione europea per l'esercizio delle proprie funzioni relative all'applicazione delle normative comunitarie e per l'adeguamento dei propri atti alle fonti comunitarie" (art. 3, comma 3, Statuto Calabria; ma così anche gli Statuti della Regione Campania e della Regione Liguria)⁹⁰.

a provocare un arretramento della sovranità, ma hanno spiegato anche un'innegabile incidenza sulla disciplina dei rapporti tra lo Stato e le Regioni".

(89) Per una esaustiva ricognizione su questo punto si rinvia a P. MAZZINA, *Gli Statuti regionali e l'ordinamento comunitario: uno sguardo ad un sistema ancora in "costruzione"*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, p. 285 ss.; C. BASSU, *Regioni e Unione europea*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, p. 415 ss.; M. CARLI, *Spigolature sui principi statutari, partecipazione e attuazione della riforma del Titolo V*, in E. CATELANI, E. CHELI (a cura di), *I principi negli Statuti Regionali*, Bologna, 2008, p. 283 ss.; B. SARDELLA, *La "dimensione comunitaria" dei nuovi Statuti regionali, in Istituzioni del federalismo*, 2007, p. 431 ss.

(90) Fra questi gli Statuti di Lazio, Piemonte, Abruzzo che si sono spinti fino al punto di disciplinare la propria partecipazione – attraverso rappresentanti *ad hoc* – alle attività svolte dalle istituzioni comunitarie.

Per quanto attiene la c.d. fase discendente quasi tutte le Regioni (Piemonte, Lazio, Umbria, Molise, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia) si sono in questi anni dotate di strumenti normativi analoghi (o quanto meno affini) a quelli già impiegati dallo Stato a livello europeo. *In primis*, la “legge comunitaria regionale” (denominazione, questa, esplicitamente utilizzata negli Statuti delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Molise, Lazio e Piemonte)⁹¹.

A tale riguardo è interessante altresì evidenziare come anche in questo peculiare ambito (quello dei rapporti Regioni-UE), i nuovi Statuti (di Lazio, Emilia-Romagna, Piemonte, Molise) non abbiano rinunciato ad affermare la centralità politica e normativa dell'esecutivo, attribuendo direttamente alla Giunta regionale il compito di attuare la normativa UE attraverso atti aventi natura regolamentare o “sulla base della legge, con norme regolamentari approvate dalla Giunta regionale” (art. 12 Statuto Emilia-Romagna).

Infine, un'ultima notazione sul binomio indipendentismo – UE che anima oggi alcuni Statuti delle Regioni “di confine”. A cominciare dallo Statuto della Regione Lombardia, il cui art. 6, dopo aver riaffermato il “principio di autodeterminazione dei popoli” (comma 1), rilancia senza esitazioni il mito dell'*Europa delle Regioni*, disponendo a tale riguardo che “la Regione concorre al processo di integrazione europea e si impegna a favorire, in collaborazione con altre Regioni europee, la piena realizzazione dei principi dell'autonomia, dell'autogoverno e dell'identità regionali, anche nell'ambito dell'Unione europea” (comma 2). Di qui l'attivo sostegno espresso dalla medesima disposizione statutaria alla “cooperazione transfrontaliera e interregionale europea” (istanza, questa, significativamente presente anche negli Statuti delle Regioni Piemonte e Veneto).

(91) Il Friuli-Venezia Giulia aveva già introdotto in via legislativa – precedentemente alla stesura dello Statuto – la legge comunitaria regionale. Sul punto, P. VIPIANA, *La legge comunitaria regionale: un innovativo strumento per l'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni*, in *Quad. reg.*, 2007, p. 449 ss.

6. Conclusioni

“È l’ora delle Regioni in Europa”⁹², aveva annunciato nel luglio del 2003 il commissario europeo Michel Barnier davanti ai Presidenti delle Regioni UE. Oggi, a dieci anni da quell’esternazione, non si può certo dire che le Regioni godano di buona salute. E lo stesso deve dirsi per l’Europa.

Le cause del progressivo declino dell’*Europa delle Regioni* sono molteplici e particolarmente complesse. Esse vanno, per un verso, imputate alla “credenza”, quanto mai, illusoria che svilendo (dall’interno e dall’esterno) il ruolo dello Stato una nuova *Europa delle Regioni* si sarebbe fatalmente imposta, soppiantando definitivamente l’oramai vetusta concezione dell’*Europa degli Stati*. E per un altro verso vanno, invece, ricondotte a quella “vagueness relationship”⁹³ che ha in questi anni contrassegnato i rapporti tra Unione e Regioni europee, tra Regioni europee e Stato, tra Regioni europee e Regioni europee. Di qui l’esigenza di procedere, a conclusione di questo saggio, ad alcune brevi considerazioni concernenti la natura e l’esito dei rapporti tra:

a) le Regioni e l’Unione europea

Lo *Zeitgeist* impostosi nel corso dell’ultimo ventennio ha costantemente raffigurato lo Stato come una dimensione in via di superamento, destinata ad essere rapidamente travolta dai processi di globalizzazione e dalla progressiva emersione delle comunità locali.

Di qui la tendenza impostasi in questi anni, anche in dottrina, di studiare i processi di trasformazione degli assetti territoriali in termini di *governance*, intesa quale *request* risolutivo in grado di dare voce alle istanze locali (soprattutto economiche), in maniera del tutto sconnessa dai processi democratici e al riparo dagli Stati⁹⁴. D’altronde obiettivo

(92) I contenuti dell’esternazione sono stati, parzialmente, riportati da L. MONTI, *L’Europa delle Regioni*, cit., p. 55.

(93) C. HORNEY, *Soft Law and Local Power in the European Community*, cit., p. 41.

(94) L’espressione *Multilevel Governance (MLG)* è di G. MARKS, *Structural Policy and Multilevel Governance in the Ec*, in A. CAFRUNY, S.G. ROSENTHAL (a cura di), *The State of the European Community*, II, Longman, 1993. Sul rapporto tra *governance* e emersione

della *governance without government* è sempre stato la costruzione di un sistema di relazione “non gerarchico, deliberativo e impolitico (...) imperniato su un complesso intreccio di reti pubbliche/private e agenzie esecutive quasi autonome, il cui obiettivo prioritario è la deregolamentazione e la definizione degli assetti del mercato”⁹⁵.

Abbandonati gli “obsoleti” retaggi del *government*, le comunità territoriali si sono venute così progressivamente imponendo quali protagoniste indiscusse di una nuova idea di Europa. Fino a divenire “elementi necessari dell’ingranaggio comunitario, sia in quanto livello di governo più vicino ai cittadini, e quindi strumento di legittimazione dell’Unione, che in quanto fattore in grado di migliorare l’efficacia dell’azione comunitaria”⁹⁶.

Due sono stati, infatti, i cardini fondamentali che hanno contrassegnato l’emersione della c.d. *multilevel governance* in Europa. Da una parte l’attiva partecipazione alla *co-regulation* di soggetti privati espressione delle istanze del mercato. Dall’altra l’impiego, da parte dei poteri locali, di inedite prassi regolative imperniate sul c.d. *policy making*⁹⁷.

Ed è proprio sfruttando tale modulo di *opening-relation* che le entità regionali hanno, in questi anni, cercato di accedere alle istituzioni comunitarie, scavalcando, *magis magisque*, ogni ipotesi di mediazione statutale. E lo hanno fatto utilizzando non soltanto le procedure poste dagli ordinamenti nazionali o dagli stessi Trattati, ma soprattutto sfruttando gli altri (informali) canali di accesso a disposizione (ci si

delle istanze regionali europee cfr., fra i tanti, J. ROSENAU, *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, 1997, p. 59 ss.; B.G. PETERS, J. PIERRE, *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain*, in I. BACHE, M. FLINDERS, *Multi-level Governance*, Oxford, 2004, p. 75 ss.

(95) S. HIX, *The Study of the European Union: The New Governance Agenda and its Rival*, in *Journal of European Public Policy*, 1998, p. 54.

(96) L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Milano, 2007, pp. 59-60. Su posizioni analoghe, da ultimo, F. BASSANINI, *Regioni: riforma della riforma o ritorno al passato?*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012.

(97) Sul punto cfr., in particolare, G. MAJONE, *Regulating Europe*, London, 1996; H. WALLACE, W. WALLACE, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, 2000.

riferisce, in particolare, alla c.d. attività di *euro-lobbying*, esercitata dalle Regioni attraverso i loro uffici istituzionali collocati a Bruxelles e non solo attraverso questi)⁹⁸.

La presunta dissoluzione dello Stato-Nazione – alimentata dai c.d. processi di *governance* – non ha però (almeno) fino a oggi dato vita all'agognata *Europa delle Regioni*. E ciò per una ragione alquanto evidente: lo Stato-nazione non si è ancora dissolto in Europa (e neppure nel resto del mondo).

In Europa, ad averlo ripetutamente evidenziato è stata innanzitutto la Corte di Karlsruhe secondo la quale sono ancora gli Stati gli *Herren der Verträgen*, le sole entità sovrane destinate a rimanere – per utilizzare una celebre metafora weileriana – “come gli dei dell'Olimpo (...) gli ultimi signori della loro creazione”⁹⁹. Con tutte le conseguenze che tale qualificazione comporta. Da tale conclusione discende, infatti, che: il primato del diritto comunitario può sì essere ammesso, ma solo nello scrupoloso rispetto dei limiti posti dal diritto costituzionale interno; la *Kompetenz-Kompetenz* esiste, ma continua ad essere appannaggio degli Stati; il principio cardine dell'Unione (non a caso recepito – *expressis verbis* – all'art. 1 del Trattato di Lisbona) è il *principle of conferral*, i cui contenuti sono destinati a inficiare alla radice ogni possibile pretesa “sovrana” da parte dell'Unione europea.

In questo quadro insistere sulla costruzione di un'*Europa delle Regioni* rischia pertanto di aumentare, anziché risolvere, gli elementi di confusione istituzionale, introducendo un ulteriore fattore di complicazione all'interno del già caotico assetto politico e normativo dell'UE. Di qui l'esigenza, avvertita oramai da tempo da una certa letteratura europea, di “*écarter la thèse très simpliste d'un nouvel ordre politique européen fondé sur l'Europe des Régions*” e “*remettre les Régions a leur place*”¹⁰⁰.

(98) Si veda *supra*, par. 4 c).

(99) J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2004, p. 401.

(100) P. Le Galés, C. Lequesne, *Le paradoxe des Régions en Europe*, Paris, 1997, p. 11. Su posizioni affini R. DEHOUSSE, *Les Etats et l'Union européenne: les effets de l'intégration*, in V. WRIGHT, S. CASSESE (a cura di), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, 1996, p. 55 ss.

b) le Regioni e lo Stato

Sul fronte interno il tentativo di rimodellare, alla luce dei principi di Maastricht, l'organizzazione del potere regionale e locale in Italia ha in questi anni registrato un vistoso fallimento. Né avrebbe potuto essere diversamente. Si trattava di una sfida persa già in partenza quando si è immaginato, procedendo alla revisione del Titolo V, di marginalizzare il ruolo dello Stato e di dare vita a un sistema senza *supremacy clause*, senza Mezzogiorno, senza una Camera delle Regioni, senza un adeguato sistema dei controlli, senza assemblee politiche regionali degne di questo nome¹⁰¹. A dimostrarlo non è stata soltanto la Corte costituzionale intervenuta ripetutamente, nel corso dell'ultimo decennio, per correggere l'impianto e le storture più evidenti del nuovo Titolo V (dalla giurisprudenza sulle "materie non materie" alla riemersione dell'interesse nazionale)¹⁰². Ma innanzitutto il contesto storico nel quale ci troviamo oggi a vivere. Un contesto, drammaticamente segnato dall'avanzare di una crisi economica senza precedenti, che interroga giorno dopo giorno lo Stato e ne sollecita l'intervento¹⁰³, ponendo drasticamente in discussione tutti i principali capisaldi del nuovo Titolo V: di federalismo fiscale non se ne parla più e chi si ostina a farlo "rischia di dare sfogo alle pulsioni centrifughe che si

(101) Su questi singoli profili mi sia consentito a rinviare a C. DE FIORES, *Alla ricerca dell'interesse perduto. Riflessioni sull'interesse nazionale e sulla sua scomparsa*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, p. 211 ss.

(102) Sulla questione si rinvia, in particolare, ai contributi di A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 818-819; G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale del 25-26 giugno: le prospettive del Titolo V*, in *Dir. pubbl.*, 2006, p. 585 ss. E, in particolare, per un quadro sistematico su questo punto il volume di A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, 2006.

(103) La crisi economica e finanziaria ha contribuito a far emergere un bisogno di politiche pubbliche e di statualità. È allo Stato, infatti, che si rivolgono oggi sempre più spesso le imprese in crisi, i lavoratori, le famiglie, i consumatori. Sul tema del ritorno dello Stato si vedano i saggi raccolti nel n. 2/2008 di *Democrazia e diritto*, intitolato *Il ritorno dello Stato?*; U. ALLEGRETTI, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Troina, 2002; O. GUARALDO, L. TEDOLDI, *Lo stato dello Stato*, Roma, 2005.

scatenano durante le recessioni”¹⁰⁴; il richiamo enfatico alla pariordinazione dei livelli di governo (*ex art. 114 Cost.*) ha improvvisamente smarrito la sua ragion d’essere; il richiamo enfatico alla pariordinazione dei livelli di governo (*ex art. 114 Cost.*) ha improvvisamente smarrito la sua ragion d’essere; il tipo di riparto delle competenze Stato-Regione è oggi ritenuto (da destra a sinistra) più che mai debole e contraddittorio, e in quanto tale bisognoso di revisione¹⁰⁵.

Un primo passo in questa direzione si è avuto con la modifica dell’art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost. con la quale si è attribuita allo Stato la potestà esclusiva in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici”. Con la recente revisione costituzionale si è, pertanto, assistito ad un sostanziale spostamento delle competenze legislative in questa materia dalla competenza concorrente (art. 117, comma 3) alla competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. *e*). Discende da tale soluzione che lo Stato non vedrà più in futuro limitata la propria competenza legislativa ai soli principi fondamentali, ma sarà chiamato ad adottare anche in questa materia la corrispondente normativa di dettaglio. Una tendenza espansiva che non pare in alcun modo compensata dal mantenimento della potestà ripartita in materia di “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”¹⁰⁶.

(104) T. BOERI, *Sirena d’allarme per il federalismo*, in *la Repubblica*, 2 febbraio 2009 che aggiunge: “Se così fosse non solo il federalismo costerebbe alle casse dello Stato molto di più che in tempi normali, ma renderebbe ancora più difficile il varo di quelle politiche, necessariamente su scala nazionale e internazionale, che ci possono far recuperare rapidamente il terreno perduto in questa recessione”.

(105) Sulle attuali carenze e sulle problematiche prospettive dell’istituto regionale cfr. gli interventi critici di M. AINIS, *Ipachidermi delle Regioni*, in *Corriere della Sera*, 22 settembre 201; M. LUCIANI, *Ripensare il futuro delle Regioni*, in *l’Unità*, 26 settembre 2102.

(106) La Corte costituzionale – a proposito di “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” – ha espressamente parlato di “endiadi” (sent. 17/2004), fino a rintracciare in questa complessa espressione costituzionale quelli che sono i connotati di una vera e propria “competenza funzionale” (sent. 414/2004), più che quelli di una “materia” in senso proprio. E la ragione è evidente: la disposizione costituzionale “non individua propriamente oggetti, bensì peculiari e strategiche finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale trova, di volta in volta, il proprio fondamento costituzionale, a garanzia dell’equilibrio finanzia-

Sulla stessa scia si colloca anche la revisione dell'art. 119 Cost. con la quale si è inteso vincolare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali al "rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci", affinché anche essi contribuiscano, in tal modo, "ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea" (comma 1)¹⁰⁷. Principi, questi, che hanno recentemente trovato la loro attuazione in occasione dell'approvazione della legge 24 dicembre 2012, n. 243 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione"¹⁰⁸.

rio complessivo della Repubblica, pur salvaguardando il margine di autonomia delle diverse componenti in cui essa si articola".

(107) Nella medesima occasione è stato modificato anche l'ultimo comma dell'art. 119. Procedendo a tale revisione, il legislatore costituzionale ha inteso precisare che il ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti potrà in futuro avvenire solo "con la contestuale definizione dei piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio". E ciò vuol dire che ad enti che si indebitano dovranno corrispondere, per pari importo, enti che presentano un avanzo di bilancio. Tali modifiche sono parte integrante della legge cost. 1/2012 con la quale si è proceduto alla "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale" in ottemperanza a quanto espressamente sollecitato dall'UE, prima con il *Patto euro plus* (marzo 2011) e successivamente con il *Fiscal Compact* (gennaio 2012). Tale epilogo non era però ineluttabile o quanto meno si sarebbe potuto evitare di costituzionalizzare questo vincolo, dato che lo stesso *Fiscal Compact* consentiva di procedere alla riforma "tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente [solo] preferibilmente costituzionale". Sui contenuti del *Patto euro plus* e sul c.d. *Fiscal Compact* mi sia consentito rinviare, per più ampie considerazioni in merito, a C. DE FIORES, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, cit., p. 151 ss.

(108) Anche questa legge deve ritenersi parte integrante delle innovazioni normative (in materia di indirizzo politico-economico) che il Parlamento italiano ha recentemente adottato in ottemperanza alle sollecitazioni provenienti dall'UE. Non è un caso che tutte le formulazioni normative più rilevanti della legge 243/2013 altro non sono che la trasposizione, all'interno dell'ordinamento italiano, delle formule e dei criteri di coordinamento delle politiche economiche già adottate in sede UE: l'equilibrio di bilancio; le modalità di attivazione di meccanismi correttivi (art. 8); il riferimento agli "eventi eccezionali", quali presupposti idonei a giustificare "lo scostamento" dagli obiettivi programmatici, anch'essi individuati "in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea" e solo previo parere della Commissione europea (art. 6, commi 2-3) e così via. Particolare interesse riveste, in questo ambito, il comma 5 dell'art. 9 che autorizza lo Stato a porre ulteriori obblighi a carico degli enti territoriali, purché tutto ciò avvenga nel rispetto dei principi posti dalla legge 243/2013 e "sulla base di criteri analoghi a

c) le Regioni europee

L'impasse in cui si trascina l'*Europa delle Regioni* altro non è che il riflesso del deficit di crescita in cui versa oggi il processo di integrazione europea. E con ciò si intende dire che la costruzione dell'Europa ha, in questi anni, "funzionato" solo fin quando essa ha perseguito (e poi realizzato) una prospettiva di tipo esclusivamente economico e monetario, per poi infrangersi fatalmente di fronte all'emersione dei primi *political issues*.

Lo stesso è accaduto all'*Europa delle Regioni*. Fin tanto che le entità territoriali sono state intese come mere aree economiche, spazi di mercato, segmenti di interessi, il progetto di una *Europa delle Regioni* ha, in passato, avuto una sua reale consistenza. Quando invece questa prospettiva ha dovuto fare i conti con la *dimensione politica* del processo di integrazione, l'*Europa delle Regioni* si è immediatamente ritratta, smarrendo improvvisamente il senso della propria esistenza. Né avrebbe potuto essere diversamente: le Regioni europee sono, a tutt'oggi, sprovviste di una coerente dimensione politica¹⁰⁸; non godono di una omogenea disciplina giuridica a livello europeo¹¹⁰; prendono parte (in via ascendente e discendente) alla formazione del diritto comunitario, ma non occupano le stesse posizioni di partenza, né tanto meno dispongono degli stessi poteri (stante le differenti forme di Stato che ancora oggi animano il contesto europeo)¹¹¹.

quelli previsti per le amministrazioni statali (...) tenendo conto di parametri di virtuosità". Infine, con riferimento al c.d. ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni e degli enti locali, l'art. 10 precisa che esso potrà avvenire solo per finanziare spese di investimento. E a tal fine la legge introduce due importanti novità, precisando che il ricorso all'indebitamento potrà esser consentito solo: *a*) se contestualmente siano stati adottati piani di ammortamento della durata non superiore alla durata dell'investimento (al fine di evitare la rinegoziazione dei debiti già contratti); *b*) con apposite intese regionali idonee ad assicurare l'equilibrio della gestione di cassa del complesso degli enti territoriali presenti nella Regione (oltre che della stessa Regione). Sul punto si veda E. JORIO, *Quanto peserà la legge attuativa del "pareggio di bilancio" sull'attività delle Regioni e degli enti locali?*, in *Astrid*, 2013.

(109) Cfr. G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, cit., p. 36 ss.

(110) Cfr., in particolare, M. KEATING, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, 1998, p. 22 ss.

(111) Si pensi al nodo della partecipazione al Consiglio al quale si è già fatto riferimento (*supra*, par. 3 b).

Di qui il delinarsi di un modello di dinamiche (orizzontali) fra le Regioni europee divenuto nel corso del tempo sempre più caotico e frammentato. Un modello concorrenziale, contrassegnato da uno Stato debole ed essenzialmente plasmato nei suoi contenuti dal dinamismo delle Regioni più forti e più ricche: le uniche capaci (per “vocazione economica”) a trarre vantaggi dai moduli irregolari della c.d. *governance* e da un assetto informale dei poteri, qual è quello via via configuratosi all’interno dell’Unione. Discende da ciò che solo le “Regioni forti possono oggi condizionare e avere successo a Bruxelles. Le Regioni deboli hanno invece bisogno del loro Stato-nazione”¹¹².

Un esito, questo, che potremmo definire sistemico, in quanto strutturalmente alimentato dai processi di integrazione economica che, favorendo la progressiva affermazione delle reti di *governance*, hanno indotto in questi anni le Regioni più ricche a scavalcare la mediazione statale, nel tentativo di negoziare direttamente i propri interessi con i poteri sovranazionali. Di qui il delinarsi di un sistema di relazioni che se non adeguatamente governato potrebbe, in futuro, rischiare di compromettere non solo l’esistenza degli Stati nazionali, ma finanche l’ambita costruzione di un’*Europa delle Regioni*.

Posti in discussione i fondamentali ambiti della mediazione statale, l’Unione europea rischia oggi di essere direttamente investita da una insidiosa spirale di localismi, secessioni, etno-nazionalismi, ai quali dovrà necessariamente far fronte. Soprattutto se vorrà evitare che “dall’*Europa delle Regioni* possano emergere delle Regioni senza Europa”¹¹³.

(112) U. BULLMANN, *The Politics of the Third Level*, in *Regional & Federal Studies*, 1996, p. 18.

(113) R. DAHRENDORF, *Il futuro dello Stato nazionale*, in *Micromega*, 1994, p. 61.

Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada

Alfredo Galán Galán

Abstract

Il saggio inquadra le recenti iniziative della Comunità autonoma della Catalogna volte ad ottenere un riconoscimento formale del proprio diritto all'autodeterminazione (premessa per una sua conversione in Stato indipendente) nel quadro delle iniziative, già tentate da altre entità sub-statali europee, di ottenere un riconoscimento formale da parte dell'Unione europea quali nazioni "sovrane" ed esamina i possibili effetti di tale decisione unilaterale sull'incorporazione all'Unione europea del nuovo Stato e sull'estensione ai suoi cittadini dei relativi diritti.

1. El contexto político: de la soberanía al derecho a decidir del pueblo de Cataluña

La preocupación actual de la clase política catalana y, aunque en menor medida, también de los juristas respecto a los efectos que comportaría una eventual secesión de un estado miembro, en relación con la pertenencia a la Unión Europea, solamente puede ser plenamente entendida si esta cuestión es situada en su contexto político. Labor que resumidamente realizamos a continuación¹.

La dificultad para encontrar un adecuado encaje entre Cataluña y el resto de España viene de lejos en el tiempo. La Constitución Española de 1978 intentó ofrecer una solución a este problema diseñando, con la colaboración de los estatutos de autonomía regionales, un estado territorialmente descentralizado, conocido como "Estado de las Auto-

(1) Destacamos un interesante y fundamentado artículo sobre esta cuestión, publicado en el diario digital *eldebat.cat*, el 18 de octubre de 2012, por SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Víctor M., "Cataluña, nuevo estado de Europa", que puede consultarse en: www.eldebat.cat/cast/notices/2012/10/cataluna_nuevo_estado_de_europa_64557.php.

nomías” y caracterizado por la creación de un nuevo nivel intermedio de gobierno (las comunidades autónomas). Con el paso de los años, sin embargo, se fue haciendo cada vez más evidente la insatisfacción de algunos territorios por la baja calidad de la autonomía de que gozaban y, paralelamente, se intensificaron las reivindicaciones para conseguir una mejora de su autogobierno².

Las reclamaciones autonómicas se han traducido en una oleada de reformas estatutarias iniciadas en el 2006. En el caso de Cataluña, después de un largo y encrespado debate, sus aspiraciones fructificaron con la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía, que fue ratificado mediante referéndum por la población catalana³. Impugnado ante el Tribunal Constitucional, el texto estatutario recibió un duro golpe con su Sentencia 31/2010, de 28 de junio⁴, puesto que declaró la inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos e impuso una interpretación conforme respecto a otros muchos⁵. El rechazo a esta resolución de un gran número de ciudadanos catalanes se visualizó en una concurrida manifestación que, bajo el lema “Somos una nación. Nosotros decidimos”, discurrió por el centro de Barcelona el día 10 de julio de 2010.

El resultado de las elecciones catalanas, celebradas el 28 de noviembre de 2010, introdujo un considerable cambio en la composición del

(2) Una sintética descripción de este proceso puede encontrarse en GALÁN GALÁN, Alfredo, “La tensione tra uniformità e differenziazione nell’organizzazione territoriale del potere pubblico”, como editorial del núm. 1, año 2011, de esta revista *Istituzioni del Federalismo*, pp. 7-11.

(3) Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

(4) Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010 (publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 172, de 16 de julio de 2010).

(5) Un examen de esta sentencia puede encontrarse en varios de los estudios contenidos, nuevamente, en el núm. 1 del año 2011 de esta revista *Istituzioni del Federalismo*, dedicado a “La differenziazione regionale e i suoi limiti: un confronto tra Italia e Spagna”. En especial, a estos efectos, destacamos los dos artículos redactados por los siguientes profesores españoles: TORNOS MAS, Joaquín, “La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, pp. 13-46; y ORTEGA ALVAREZ, Luis, “Los Estatutos de Autonomía tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010”, pp. 47-68.

Parlamento⁶. Esta nueva correlación de fuerzas parlamentarias hizo posible, asimismo, un cambio en el ejecutivo autonómico⁷. En el contexto de una creciente crisis económica, el nuevo gobierno centra sus esfuerzos en lograr una mejora del sistema de financiación regional, a través de la defensa de una propuesta conocida como “pacto fiscal”. En apoyo de esta propuesta, el Parlamento catalán, en la sesión celebrada el día 25 de julio de 2012, aprobó la Resolución 737/IX, sobre el pacto fiscal⁸. En ella, se detallan los objetivos que debe conseguir el nuevo modelo de financiación: “la plena capacidad de decisión sobre todos los tributos soportados en Cataluña, poder disponer de los recursos económicos que como país se generan para atender las políticas sociales y de crecimiento, y garantizar la lealtad institucional para evitar arbitrariedades e incumplimientos de las partes”. Para hacer realidad esta aspiración, “el Parlamento de Cataluña insta al Gobierno de la Generalitat a iniciar un proceso de negociación con el Gobierno español para conseguir un modelo de financiación propio para Cataluña, dentro de este año 2012”⁹.

Con ocasión de la celebración del día nacional de Cataluña, jornada conocida tradicionalmente como “la Diada”, el 11 de septiembre de 2012 tuvo lugar en Barcelona una muy numerosa manifestación, bajo el lema “Cataluña, nuevo estado de Europa”. Pocos días después, el 20 de septiembre de ese mismo año, el Presidente de la Generalitat,

(6) Tras las elecciones de 28 de noviembre de 2010, esta era la distribución de los 135 escaños del Parlamento catalán: 62 Convergència i Unió (CiU); 28 Partit dels Socialistes de Catalunya-Partido Socialista Obrero Español (PSC-PSOE); 18 Partit Popular de Catalunya (PP); 10 ICV-EUIA (Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa); 10 ERC (Esquerra Republicana de Catalunya); 4 SI (Solidaritat Catalana per la Independència); y 3 C’S (Ciutadans).

(7) El antiguo gobierno tripartito (PSC-PSOE; ICV-EUIA; y ERC) deja paso ahora a un nuevo gobierno de CiU.

(8) Resolución 737/IX del Parlamento de Cataluña, sobre el pacto fiscal (publicada en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, IX legislatura, núm. 363, de 26 de julio de 2012).

(9) Cada uno de los puntos que integran la Resolución fue votado separadamente. En concreto, el punto que se reproduce en el texto obtuvo un amplio apoyo de la cámara: 108 votos a favor, 6 en contra y 17 abstenciones.

Artur Mas, se reunió con el Presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy, para discutir la propuesta sobre el pacto fiscal. De ella sale el mandatario catalán con la convicción de que la propuesta ha sido rotundamente rechazada. A continuación, el Presidente de la Generalitat disuelve el Parlamento autonómico y convoca elecciones anticipadas.

Antes de la disolución del Parlamento catalán, en la última de sus sesiones, la tenuta el día 27 de septiembre de 2012, se aprobó la importante Resolución 742/IX, sobre la orientación política general del Gobierno¹⁰. En ella, tras hacerse eco de la manifestación del 11 de septiembre, constata que: “los intentos de encaje de Cataluña con el Estado español y sus reiteradas respuestas negativas son hoy una vía sin recorrido. Cataluña debe iniciar una nueva etapa basada en el derecho a decidir”¹¹. Ya aparece aquí este denominado “derecho a decidir”, definido como “el derecho imprescriptible e inalienable de Cataluña a la autodeterminación, como expresión democrática de su soberanía como nación”. El “derecho a decidir”, pues, se identifica con el derecho a la autodeterminación. Y se pone fecha a su ejercicio: “el Parlamento de Cataluña constata la necesidad de que el pueblo de Cataluña pueda determinar libre y democráticamente su futuro colectivo e insta al Gobierno a hacer una consulta, prioritariamente dentro de la próxima legislatura”¹². Por lo demás, la Resolución parlamentaria insiste en la necesidad de mejorar la financiación autonómica, calificando la situación existente como “expolio fiscal”. En efecto, constata que “a las dificultades derivadas de la crisis económica, es necesario añadir en el caso de Cataluña el expolio fiscal que padece el país año tras año (...) Este déficit fiscal es de una gravedad y de una injusticia que no tienen comparación con lo que sucede en ningún

(10) Resolución 742/IX del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Gobierno (publicada en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, IX legislatura, núm. 390, de 2 de octubre de 2012).

(11) También aquí cada uno de los puntos de la Resolución fue objeto de votación separada. Este concreto punto se aprobó por 84 votos a favor, 21 en contra y 26 abstenciones.

(12) Punto aprobado por 84 votos a favor, 21 en contra y 25 abstenciones.

otro estado de Europa que tenga un cierto nivel de descentralización administrativa (...) Si Cataluña dispusiera de estos recursos, podría ser un país con un estado del bienestar de los más sólidos y solventes de Europa”. De este modo, el Parlamento “insta también al Gobierno a informar a la opinión pública que la causa del déficit de financiación de los servicios públicos es el expolio fiscal que sufre Cataluña a manos de España, y que es este expolio el que debe ser abolido urgentemente para poder poner fin a los recortes y poder hacer políticas de reactivación económica”¹³.

El resultado de las nuevas elecciones catalanas, celebradas el 25 de noviembre de 2012¹⁴, ha permitido el mantenimiento de un ejecutivo regional del mismo color político (Convergència i Unió), pero con la novedad de apoyar su actuación en un acuerdo de gobernabilidad con una de las fuerzas parlamentarias independentistas con presencia en la cámara (Esquerra Republicana)¹⁵. El segundo de los pactos incluidos en dicho acuerdo tiene el siguiente objeto: “Aprobar e impulsar las acciones ejecutivas y parlamentarias que garanticen la convocatoria de una consulta sobre el futuro político de Cataluña”. Este pacto se completa con el contenido del Anexo 1 del acuerdo: “Proceso de convocatoria de la consulta sobre el futuro político de Cataluña”. En dicho anexo, las dos fuerzas políticas firmantes “manifiestan su compromiso explícito y la determinación política de hacer una consulta al pueblo de Cataluña para que pueda decidir democrática y libremente su futuro colectivo”. En este sentido, y en atención a los compromisos asumidos, las dos partes acuerdan la realización de un conjunto de actuaciones concretas. Entre ellas: “formular una declaración de soberanía del pueblo de Cataluña en el primer pleno ordinario de la X legislatura, que tenga como objeto fijar el compro-

(13) Punto aprobado por 74 votos a favor, 21 en contra y 36 abstenciones.

(14) La distribución de los 135 escaños de la cámara catalana ha quedado del siguiente modo: 50 CiU; 21 ERC; 20 PSC; 19 PP; 13 ICV-EUIA; 9 C'S; y 3 la Candidatura d'Unió Popular (CUP).

(15) Se trata del “Acuerdo para la transición nacional y para garantizar la estabilidad parlamentaria del Gobierno de Cataluña”, firmado por CiU y ERC el 19 de diciembre de 2012.

miso del Parlamento con el ejercicio del derecho a decidir del pueblo de Cataluña”. Derecho a decidir que se ejercitará mediante una consulta popular, cuya fecha de realización también queda prevista: “CiU y ERC se comprometen a trabajar todos los procedimientos formales, jurídicos e institucionales posibles hasta el 31 de diciembre de 2013 para estar en condiciones, a partir de entonces, de convocar la consulta de acuerdo con el marco legal que la ampare, dentro del plazo del año siguiente, con la excepción de que el contexto socioeconómico y político requieran una prórroga. En todo caso, la fecha será pactada como mínimo por las dos partes firmantes”. La referencia que se hace al “marco legal que la ampare” puede conectarse con el compromiso que también se asume de aprobar una ley catalana de consultas.

El Parlamento de Cataluña, reunido en la primera sesión de la nueva legislatura, el 23 de enero de 2013, ha votado favorablemente¹⁶ la Resolución 5/X, por la que se aprueba la “Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña”¹⁷. Según esta declaración, el Parlamento “acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir”, de acuerdo con una serie de principios que se recogen en el texto. Entre dichos principios se encuentran los siguientes: el de “soberanía”: “el pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano”; el de “legalidad”: “se utilizarán todos los marcos legales existentes para hacer efectivo el fortalecimiento y el ejercicio del derecho a decidir”; y el del “diálogo”: “se dialogará y se negociará con el Estado español, las instituciones europeas y el conjunto de la comunidad internacional”.

Con el dictamen favorable del Consejo de Estado, el Consejo de Ministros, en su reunión de 1 de marzo de 2013, ha aprobado un Acuer-

(16) La resolución ha sido aprobada por 85 votos a favor, 41 en contra y 2 abstenciones. Han votado a favor CiU, ERC e ICV-EUIA. Se han posicionado en contra PSC, PP y C’S. En el caso del PSC, no obstante, cinco de sus diputados han optado por no votar. CUP, formación de corte independentista, ha visualizado un “sí crítico” a la declaración con un voto a favor y dos abstenciones.

(17) El texto íntegro de la resolución puede consultarse en www.parlament.cat/actualitat/R5_X_sobirania.pdf.

do por el que se plantea la impugnación ante el Tribunal Constitucional de la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña. En opinión del Gobierno estatal, “en cuanto declara la soberanía del pueblo catalán y acuerda la iniciación de un procedimiento para hacerla efectiva, no es compatible con la atribución de la soberanía nacional al pueblo español establecida en el artículo 1.2 de la Constitución, así como con la garantía de la ‘indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles’, establecida en el artículo 2 de la misma (...) En consecuencia, el reconocimiento de un nuevo sujeto soberano en el pueblo catalán requiere una previa decisión constituyente, políticamente imputable al soberano constitucional, es decir, el pueblo español (artículo 1.2 de la Constitución Española), y encauzada a través del procedimiento del artículo 168 de la Norma Fundamental”.

2. La presencia de la idea de Europa en el debate político sobre el derecho a decidir del pueblo de Cataluña

En el debate político acerca de la viabilidad jurídica y la conveniencia de que Cataluña ejerza el denominado “derecho a decidir” está muy presente la idea de Europa. En concreto, son objeto de fuertes discusiones las consecuencias jurídicas que tendría, respecto a la pertenencia a la Unión Europea, el hecho de que se convirtiera en un estado independiente. Precisamente por ello, los contrarios a este objetivo tienden a subrayar que Cataluña quedaría inevitablemente fuera de la Unión, supeditándose su adhesión al consentimiento unánime de todos los estados miembros, incluida España¹⁸. Las fuerzas favorables a la separación, en cambio, se esfuerzan en destacar que el proceso de independencia deberá tener lugar inexorablemente en el marco europeo¹⁹.

(18) Así, por ejemplo, en la presentación del programa electoral con el que el PP ha concurrido a las elecciones catalanas pasadas, esto es, las celebradas el 25 de noviembre de 2012, se afirma lo siguiente: “Es un grave error querer romper con el resto de España, porque esta ruptura conllevaría romper con la Unión Europea y, a la vez, una fractura social en Cataluña”. Este programa electoral puede consultarse en: www.pp.es/file_upload/noticias/pdf/7051-20121107182604.pdf.

(19) Sirva como ejemplo el programa electoral con el que CiU se ha presentado a las

La vinculación entre las ideas de independencia y Europa aparece ya gráficamente expresada en el lema de la manifestación de Barcelona de 11 de septiembre de 2012: “Cataluña, nuevo estado de Europa”. Y sigue recogida, como una constante, en todas las resoluciones y acuerdos posteriores dirigidos a encauzar el proceso independentista. Así, la Resolución 742/IX del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Gobierno, dedica uno de sus puntos, justamente, al “proceso para llegar a ser un nuevo estado de Europa”. Y en esta estrategia, se considera un punto clave la internacionalización del problema: “El Parlamento de Cataluña, en el proceso de construcción de un estado independiente para la nación catalana, considera fundamental trabajar para la proyección internacional de la realidad política, económica y social del país, y también fomentar el establecimiento de relaciones permanentes con la comunidad internacional”. De este modo, en materia de política exterior, el Parlamento regional considera prioritario: “Adoptar una estrategia de diálogo y colaboración constante con las instituciones europeas, especialmente con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, establecer relaciones bilaterales con las autoridades de los estados que tienen más influencia en la comunidad internacional, y establecer una interlocución permanente con la Organización de las Naciones Unidas y los organismos que de ella dependen, para facilitar el reconocimiento internacional

elecciones catalanas del 25 de noviembre de 2012. En el apartado titulado “transición nacional”, se presta una especial atención a la manera en la que hay que “avanzar hacia un estado propio en el marco europeo”. Pues bien, allí puede leerse que: “nuestra vocación es más europea que nunca. Ante las dudas y la incertidumbre que esta nueva etapa que ahora comienza puede comportar (...) tenemos claro que el camino a seguir es conseguir un estado propio en el marco europeo. Cataluña, desde siempre, ha sido un pueblo con una clara tradición europeísta, porque es Europa, porque forma parte de Europa desde sus inicios. Nuestra transición hacia un estado propio pasa necesariamente por continuar formando parte de Europa (...) Ciertamente nunca se ha producido en Europa un proceso como el que ahora se iniciará en Cataluña, pero que una circunstancia como esta no esté prevista en los tratados europeos no significa que no se puedan interpretar estas normas de manera flexible, y aún más cuando se trata de un territorio que ya forma parte de la Unión Europea y que cumple todos los requisitos para continuar siendo miembro”. Más adelante, se concluye de manera tajante: “En *Convergència i Unió* tenemos muy claro cuál es el camino a seguir, y este camino es Europa”. Este programa electoral puede consultarse en: www.ciu.cat/media/76990.pdf.

de las decisiones que el pueblo de Cataluña tome sobre su futuro colectivo”²⁰.

No obstante, el deseo de implicar a las instituciones de la Unión Europea en los problemas internos de articulación de las relaciones entre Cataluña y España viene de antes. Aunque sin éxito hasta el momento. Ejemplo destacado de ello son las preguntas parlamentarias, de 26 de julio de 2010, presentadas en el Parlamento Europeo y dirigidas respectivamente al Consejo y a la Comisión. Más adelante las examinaremos con mayor detenimiento. Baste ahora con señalar que lo pretendido era instar a las instituciones europeas para que abriesen un diálogo con las autoridades españolas tras la manifestación popular de Barcelona de 10 de julio de 2010, convocada en protesta contra la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional español, recaída en relación con la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. En sus respectivas respuestas, ni el Consejo ni la Comisión entran en el fondo del asunto.

La vocación europeísta de Cataluña aparece también subrayada en la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la “Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña”. Según dicha declaración, entre los principios rectores que deben orientar “el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir”, se encuentra el “europeísmo”, concretado en los siguientes términos: “Se defenderán y promoverán los principios fundacionales de la Unión Europea, particularmente los derechos fundamentales de los ciudadanos, la democracia, el compromiso con el estado del bienestar, la solidaridad entre los diferentes pueblos de Europa y la apuesta por el progreso económico, social y cultural”.

En coherencia con los postulados indicados, el actual acuerdo de gobernabilidad firmado entre CiU y ERC, que garantiza la estabilidad del ejecutivo autonómico, incluye, entre los compromisos asumidos por ambas fuerzas políticas, convocar una consulta para que el pueblo catalán pueda pronunciarse “sobre la posibilidad de que Cataluña

(20) Punto de la Resolución aprobado por 24 votos a favor, 21 en contra y 86 abstenciones.

llegue a ser un estado en el marco europeo”. Para lograr este objetivo, dentro de la estrategia diseñada, se incluye “impulsar la internacionalización del derecho a decidir del pueblo de Cataluña”.

Llegados a este punto, estamos ya en condiciones de delimitar el objeto del presente trabajo. Tomando como referencia el caso de Cataluña, constituye su objeto el análisis de los efectos jurídicos que la eventual secesión de un estado miembro tendría en relación con la pertenencia a la Unión Europea. Estudio que se realiza bajo las tres siguientes premisas. La primera: lo examinado será el mantenimiento o bien la pérdida de la condición de estado miembro de la Unión Europea. No, por lo tanto, la condición de europeidad de los estados resultantes de la eventual transformación territorial. Esta advertencia, aunque obvia, parece oportuna habida cuenta de que frecuentemente los actores del debate político utilizan los términos “Europa” y “Unión Europea” como si fueran expresiones sinónimas. Que Cataluña y también el resto de España pertenecen a “Europa” es un hecho geográfico que, como tal, no se discute en ningún caso. Las dudas, pues, se proyectan únicamente, en el caso de que se produzca la secesión, acerca de su pertenencia a la organización supranacional que es la Unión. La segunda premisa, en breve: nuestra voluntad es abordar el estudio de la cuestión desde una perspectiva estrictamente jurídica. Y la tercera y última: centraremos nuestra atención tan sólo en las respuestas que al problema puedan ofrecer el Derecho de la Unión Europea y el Derecho Internacional. Queda al margen de este artículo, por consiguiente, la perspectiva propia del derecho interno español, esto es, de su ordenamiento constitucional.

3. Las reglas de derecho internacional sobre sucesión de estados en la calidad de miembro de una organización internacional

La Comisión de Derecho Internacional, creada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de noviembre de 1947, con el objetivo de impulsar la codificación y el desarrollo progresivo del Derecho Internacional, se ha ocupado específicamente de los problemas que plantea la sucesión de estados. Hasta el momento, su labor en este ámbito ha dado como fruto dos tratados: la Convención de Viena sobre la sucesión de estados en materia de tratados de 23 de agosto de

1978 (en adelante, CV 1978) y la Convención de Viena sobre sucesión de estados en materia de bienes, archivos y deudas del estado de 8 de abril de 1983 (en adelante, CV 1983).

En ambos instrumentos internacionales se contiene una definición de los principales términos empleados. Así, de entrada, “se entiende por sucesión de estados la sustitución de un estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio” (arts. 2.1.b] CV 1978 y 2.1.a] CV 1983). “Estado predecesor” es “el estado que ha sido sustituido por otro estado a raíz de una sucesión de estados” (arts. 2.1.c] CV 1978 y 2.1.b] CV 1983). Y, paralelamente, “estado sucesor” es “el estado que ha sustituido a otro estado a raíz de una sucesión de estados” (arts. 2.1.d] CV 1978 y 2.1.c] CV 1983)²¹.

No todos los aspectos relativos a la sucesión de estados han sido regulados en las dos Convenciones citadas. En concreto, en lo que aquí nos interesa, la cuestión de la sucesión en la calidad de miembro de una organización internacional no ha sido objeto de codificación por la Comisión de Derecho Internacional. De ella se ocupa únicamente el art. 4 CV 1978, cuyo contenido comentamos seguidamente²².

Según este artículo, “la presente convención se aplicará a los efectos de la sucesión de estados respecto de (...) todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional”. Pero se añade seguidamente una excepción: “sin perjuicio de las normas relativas a la adquisición de la calidad de miembro y sin perjuicio de cualquier otra norma pertinente de la organización”. Por lo tanto, se excluye del ámbito de aplicación del Convenio el problema relativo

(21) No obstante, ambos textos internacionales advierten que las disposiciones contenidas en ellos sobre los términos utilizados “se entenderán sin perjuicio del empleo de esos términos o del sentido que se les pueda dar en el derecho interno de cualquier estado” (arts. 2.2. CV 1978 y CV 1983).

(22) Art. 4 CV 1978: “Tratados constitutivos de organizaciones internacionales y tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional. La presente Convención se aplicará a los efectos de la sucesión de estados respecto de: a) Todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional, sin perjuicio de las normas relativas a la adquisición de la calidad de miembro y sin perjuicio de cualquier otra norma pertinente de la organización. b) Todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización”.

a la sucesión en la calidad de miembro. Y, en consecuencia, remite la solución a las reglas propias de cada organización internacional. En suma, las normas que rigen, en la hipótesis de sucesión de estados, la sucesión en la calidad de miembro de una organización internacional deben buscarse en las reglas propias de cada organización. En el caso que nos ocupa, deberán buscarse, pues, en las reglas propias de la Unión Europea: en el Derecho de la Unión y en la práctica existente en esta materia. De lo que podemos concluir la existencia de una remisión del Derecho Internacional al Derecho de la Unión Europea.

4. Las reglas del derecho de la Unión Europea sobre la adhesión de nuevos miembros

La secesión producida en un estado miembro plantea el problema de la sucesión en la calidad de miembro de esta organización internacional, esto es, de la sucesión en la condición de miembro de la Unión Europea. Vamos a buscar una respuesta a dicho problema desde las normas y la práctica de la Unión. Examinaremos después la posición mantenida al respecto por las instituciones europeas.

4.1. El marco normativo y la práctica en la Unión Europea

Dejando al margen la tradicional discusión acerca de su naturaleza jurídica, lo que resulta indiscutible es que la Unión Europea es una unión de estados: solamente los estados pueden tener la condición de miembro de la Unión. Nadie más puede tenerla, incluidas, por lo tanto, las divisiones territoriales internas de los estados. Además, la condición de miembro constituye un estatuto jurídico único: todos los estados miembros participan en la Unión con una igual condición. Efectivamente, según el art. 4.2 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE): “La Unión respetará la igualdad de los estados miembros ante los Tratados”. En definitiva, son los estados miembros los que “constituyen entre sí una Unión Europea” (art. 1 TUE). En la actualidad, dichos estados son los 27 que vienen expresamente enumerados en el art. 52.1 TUE. En dicho listado, aunque resulte obvio decirlo, se incluye el Reino de España, sin que se haga mención separada de Cataluña. En conclusión, a día de hoy, para el Derecho de la Unión, goza de la condición de estado miembro España y no Cataluña.

Desde el punto de vista de la pertenencia a ella, la Unión Europea no es una organización cerrada, sino todo lo contrario, está abierta a la incorporación de nuevos miembros. El carácter abierto de la Unión, presente desde su origen, es coherente con la finalidad fundacional perseguida de lograr una progresiva integración europea. Por lo demás, la historia ratifica lo que estamos afirmando: a los 6 estados que crearon las tres comunidades europeas se han ido sumando, en sucesivas oleadas, otros muchos hasta llegar a todos los actuales.

La incorporación de nuevos estados a la Unión, es decir, de estados no miembros o terceros estados, está formalizada en el art. 49 TUE. Para llevarla a efecto se requiere que el candidato cumpla determinadas condiciones y que se siga el correspondiente procedimiento de adhesión. A los efectos de este trabajo, baste con destacar que dicho procedimiento exige la unanimidad de los estados miembros para que la incorporación pueda tener lugar. Dicho de otro modo, basta con la oposición de uno de ellos para impedirlo: así, es preciso que el Consejo se pronuncie por unanimidad y, además, el acuerdo de adhesión, celebrado entre los estados miembros y el estado solicitante, deberá ser sometido a ratificación de todos los estados miembros, “de conformidad con sus respectivas normas constitucionales” (art. 49 *in fine* TUE).

Llegados a este punto, y ante la hipótesis de una eventual secesión de un estado miembro que dé lugar al nacimiento de un nuevo estado, la cuestión estribará en averiguar si el estado naciente pasa a formar parte automáticamente de la Unión o bien, por el contrario, queda fuera de ella, de manera que, en su caso, deberá iniciarse el proceso para su adhesión. Dicho de otra manera, se trata de averiguar si el estado independizado adquiere automáticamente la condición de estado miembro o, en cambio, es considerado por la Unión como un tercer estado. Advertimos que ambas opciones son las únicas posibles y además son excluyentes: o es miembro o no lo es, puesto que, como hemos indicado, la pertenencia a la Unión solamente admite una modalidad, la de estado miembro.

4.1.1. *Una primera respuesta: la continuidad en la condición de miembro*

La continuidad como miembro de la Unión es defendida por aquellos que sostienen que, en estos casos, se produce una “ampliación interna” de la Unión Europea²³. Esta tesis parte de la constatación de que los Tratados de la Unión no contemplan de manera expresa el caso específico que nos ocupa, lo que supone la existencia de una laguna normativa. Llegados a este punto centran su atención en el análisis de la práctica de la Unión, para llegar a la conclusión de que a lo largo del proceso de construcción europea no se ha planteado nunca, en sentido estricto, un caso de secesión de estados. Se destacan, es verdad, algunos supuestos de cambios de soberanía de territorios que forman parte de la Unión, como son el que afectó a Groenlandia o bien el referido a la unificación alemana. Pero son señalados únicamente a los efectos de subrayar que, a pesar de no existir reglas específicas en el marco del Derecho de la Unión que regulasen estos procesos, la Unión Europea ha mostrado una gran capacidad de adaptación y flexibilidad para dar una solución rápida y satisfactoria a las demandas que se planteaban.

En ausencia de una regulación expresa en los Tratados constitutivos y la inexistencia de una práctica propia de la Unión Europea ante casos de secesión de estados miembros, la tesis de la “ampliación interna” sostiene la conveniencia de analizar la eventual aplicación a la Unión de la práctica de las organizaciones internacionales sobre sucesión de estados en la calidad de miembro. Se produce así un curioso reenvío. En efecto, las normas de Derecho Internacional remiten la solución a las normas y a la práctica de la propia organización internacional, en nuestro caso, de la Unión Europea. Pero la inexistencia de regulación normativa expresa y de práctica sobre la cuestión en el ámbito de la

(23) MATAS i DALMASES, Jordi, GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso, JARIA i MANZANO, Jordi y ROMÁN i MARTÍN, Laura, *L'ampliació interna de la Unió Europea. Anàlisi de les conseqüències jurídicopolítiques per a la Unió Europea en cas de secessió o de dissolució d'un estat membre*, Fundació Josep Irla, Barcelona, 2010. Esta publicación puede consultarse en catalán en www.irla.cat/documents/lampliacio-interna-de-la-UE.pdf; y la versión inglesa en www.irla.cat/documents/the-internal-enlargement-of-the-EU.pdf.

Unión devuelve la pelota al tejado del Derecho Internacional, en concreto, a la práctica de las organizaciones internacionales.

El análisis de la práctica de las organizaciones internacionales pone de manifiesto – siempre en opinión de estos autores – que son posibles soluciones muy variadas al problema de la sucesión en la calidad de miembro: desde la necesidad de seguir un nuevo procedimiento de adhesión hasta los casos en los que es suficiente una simple notificación a la organización internacional por parte del nuevo estado²⁴. Esta variedad de prácticas impide concluir la existencia de una costumbre internacional sobre la materia que sea de obligado cumplimiento por la Unión. Ahora bien, las peculiaridades de la Unión Europea, que la singularizan frente al resto de organizaciones internacionales, hacen que solamente una de dichas soluciones sea aquí aceptable, a saber: la sucesión automática, sin interrupción, del nuevo estado en la condición de miembro de la Unión. Cualquier otra respuesta sería contraria a la finalidad de integración europea, que inspira esta construcción desde sus orígenes, y al principio democrático que la inspira, lo que conduce a respetar la voluntad de separación libremente expresada, en su caso, por una parte de los ciudadanos europeos.

A la vista de los argumentos expuestos, los defensores de la tesis que estamos describiendo llegan a la conclusión de que la Unión “está obligada a dar una respuesta positiva a una petición de ampliación interna” formulada por un estado surgido de la secesión de un estado miembro. A partir de ese momento, será necesario “considerar los detalles técnicos” de cómo articular ese nuevo estado dentro de la Unión, pero siempre partiendo de su condición de miembro²⁵. Esos “detalles técnicos” son tomados en consideración en una guía u “hoja

(24) Se cita aquí el estudio realizado por Bühler sobre la práctica de las organizaciones internacionales, en el período comprendido entre 1945 hasta 1990, y que llega a identificar seis categorías distintas de respuestas; en BÜHLER, Konrad G., *State succession and membership in international organizations. Legal theories versus political pragmatism*, Kluwer Law International, 2001.

(25) MATAS i DALMASES, Jordi, GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso, JARIA i MANZANO, Jordi y ROMÁN i MARTÍN, Laura, *L'ampliació interna de la Unió Europea. Anàlisi de les conseqüències jurídicopolítiques per a la Unió Europea en cas de secessió o de dissolució d'un estat membre*, ob. cit., p. 48.

de ruta” que, de manera esquemática, nos conduciría a través de las siguientes etapas. Primera: declaración de independencia de un estado surgido de la secesión de un estado miembro después de un proceso democrático. Segunda: notificación de sucesión en la condición de estado miembro, realizada por el nuevo estado a la Unión Europea. Tercera: acto adoptado por la Unión Europea de reconocimiento de la sucesión y, por tanto, del nuevo estado como miembro de la Unión. Cuarta: establecimiento de un régimen transitorio, que ofrezca una solución a todas aquellas cuestiones que no requieran la modificación formal de los Tratados constitutivos. Y quinta: establecimiento del régimen definitivo a través de las modificaciones que sean necesarias en el Derecho originario de la Unión (por el procedimiento ordinario de revisión del art. 48 TUE)²⁶.

4.1.2. *La respuesta más convincente: la adquisición ex novo de la condición de miembro*

Hasta aquí una apretada exposición de la tesis denominada de la “ampliación interna” de la Unión. Hacemos constar ahora, sin embargo, que, a pesar de lo sugestivo de su razonamiento, no lo compartimos. De entrada, en nuestra opinión, no existe una laguna normativa en los Tratados de la Unión respecto a la cuestión de la sucesión en la cualidad de miembro. Para que haya tal laguna no basta con la falta de una disposición que específicamente trate el problema, sino que es necesario, además, que no encuentre solución mediante la aplicación del conjunto de normas del ordenamiento de que se trate. Y lo cierto es que el supuesto que nos ocupa, esto es, la pertenencia a la Unión de un nuevo estado nacido como consecuencia de la secesión de parte del territorio de un estado miembro, encuentra su encaje en el art. 49 TUE. Este precepto, efectivamente, regula los requisitos y el procedimiento para la adhesión, en términos muy generales, de “cualquier estado europeo”. Para la Unión, el nuevo estado tendrá la con-

(26) MATAS i DALMASES, Jordi, GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso, JARIA i MANZANO, Jordi y ROMÁN i MARTÍN, Laura, *L'ampliació interna de la Unió Europea. Anàlisi de les conseqüències juridicopolítiques per a la Unió Europea en cas de secessió o de dissolució d'un estat membre*, ob. cit., pp. 69 y 70.

sideración de tercer estado o estado no miembro y, en consecuencia, quedará subsumido dentro de esa categoría genérica de “cualquier estado europeo” que debe solicitar su ingreso. Dicho de otra manera, la redacción de esta disposición no da pie a sostener que queden excluidos de su ámbito de aplicación los supuestos de estados nacidos de la secesión de un estado miembro. De hecho, la comparación con el art. 50 TUE parece confirmar esta conclusión. Este artículo reconoce a los estados miembros el derecho a decidir retirarse de la Unión. Ahora bien, si una vez fuera quiere volver a entrar, “su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el art. 49”. Es decir deberá seguirse el procedimiento ordinario o común de adhesión. El hecho de que ya hubiera sido miembro, incluso de que siga a día de hoy cumpliendo las condiciones exigidas para la adhesión, no solamente no le eximen de seguir un nuevo procedimiento, sino que ni tan siquiera justifica la previsión de un itinerario especial o más simplificado. Nadie fuerza al estado miembro a salir, pero si lo hace voluntariamente debe saber que, si pretende en el futuro volver a ingresar, no se le va a dar un trato privilegiado. Pues bien, algo similar puede ocurrir con el estado sucesor: nadie le obliga a independizarse, esto es, a que se produzca la secesión, pero si voluntariamente decide llevarse a cabo no se puede pretender, siempre dentro del marco normativo europeo vigente, recibir un tratamiento privilegiado para su incorporación a la Unión. La práctica de la Unión Europea, tal y como ha sido interpretada por las propias instituciones europeas, apunta en esa misma dirección. Es cierto que, hasta el momento presente, la Unión no ha experimentado un episodio equivalente al nacimiento de un nuevo estado catalán. Pero sí que se han producido relevantes alteraciones territoriales que deben tenerse en cuenta.

En primer lugar, y en el marco del proceso de descolonización, la independencia de Argelia frente a Francia. Está claro que el nuevo estado no cumplía el requisito de ser europeo, al menos desde un punto de vista puramente geográfico. Pero lo que nos interesa destacar es si el caso de Argelia puede ser esgrimido como precedente frente a las actuales pretensiones separatistas de algunas regiones europeas. Esta cuestión se formuló como pregunta a la Comisión, en el Parlamento Europeo, el 12 de febrero de 2004. Más adelante lo examinamos con

mayor atención. Baste ahora con apuntar la respuesta clara y contundente de la Comisión: en caso de secesión de un estado miembro, la región independizada tendría la consideración de tercer estado para la Unión, de modo que, desde el mismo momento de su independencia, dejarán de aplicarse en su territorio las normas comunitarias y, si quiere pertenecer a la Unión, deberá seguir el procedimiento de adhesión del art. 49 TUE.

También es de destacar, en segundo término, el caso de Groenlandia. De nuevo, lo que nos interesa de este caso es si puede ser usado hoy como precedente. Esto mismo fue el objeto de la pregunta formulada a la Comisión, en el Parlamento Europeo, el 20 de agosto de 2001. Sobre ella volveremos luego. Adelantamos ya, sin embargo, la posición de la Comisión al respecto: no puede constituir un precedente, porque los estados miembros y las instituciones subrayaron ya entonces su carácter excepcional, por un lado, y porque Groenlandia no es un estado europeo, por el otro.

Por último, dejamos apuntado la escasa utilidad que reporta el estudio comparado del supuesto constituido por la reunificación alemana. Estamos ante el caso opuesto al que estamos analizando en ese trabajo. No nace un nuevo estado como consecuencia de la segregación de parte del territorio de un estado miembro, sino, antes al contrario, se extingue un estado (no miembro) agregándose todo su territorio a un estado miembro de la Unión. De esta manera, la Unión Europea ve incrementado su territorio, pero no el número de estados miembros. No se plantea pues problema alguno de sucesión en la cualidad de miembro de la Unión: la República Democrática Alemana no solicitó la adhesión, sino que se extinguió. Por su parte, la República Federal Alemana subsistió con su misma personalidad jurídica internacional. Esto es, la Alemania unificada no es un nuevo sujeto de Derecho Internacional respecto al cual pudieran plantearse dudas acerca de su pertenencia a la Unión.

En definitiva, tanto la aplicabilidad del art. 49 TUE al supuesto que estamos analizando como la interpretación hecha por las instituciones europeas de los precedentes indicados conducen a sostener que el nuevo estado, fruto de la secesión de un estado miembro, deberá presentar su solicitud para ser admitido en la Unión Europea. Con-

clusión esta, por lo demás, que está en consonancia con la práctica de las organizaciones internacionales. Si bien es cierto que esta práctica es variada, también lo es que la regla general, constituida por la gran mayoría de los supuestos, por ejemplo, en Naciones Unidas, se traduce en el hecho de que el estado naciente no sucede al estado predecesor en la cualidad de miembro de la organización. En efecto, la práctica casi uniforme es que el nuevo estado debe solicitar ser admitido como nuevo miembro de la organización, continuando con su estatus de miembro el estado que ha sufrido la escisión²⁷. Regla general que obedece a una lógica indiscutible: los estados que son miembros de una organización no quieren renunciar a controlar el acceso de nuevo miembros. Idea esta que merece que le prestemos un poco más de atención.

La operación de secesión que afecte a un estado miembro no es neutral para el resto de miembros de la misma organización. En otras palabras, los efectos de la alteración territorial no se circunscriben únicamente a los dos sujetos protagonistas, el estado sucesor y el estado predecesor, sino que alcanzan también a los terceros estados con los que el estado afectado se relaciona y, muy especialmente, con aquellos otros con los que comparte la condición de miembro en una misma organización internacional. Por ello resulta del todo lógico que esos otros estados tengan algo que decir, al menos en aquello que se refiera a la pertenencia a su organización.

En breve, la afectación que sufren esos otros estados miembros, como consecuencia de la operación de secesión, es de dos tipos. De entrada, deberán valorar, en términos principalmente políticos, la conveniencia de que la secesión tenga su reflejo en los miembros de la organización. Es decir, que se sume un nuevo estado y, además, que continúe como miembro el estado predecesor, pero menguado ahora en su territorio. Porque no es lo mismo decidir asociarse con

(27) Así lo sostienen, por ejemplo, SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Víctor M. (dir.), *Derecho Internacional Público*, 3ª edición, Ed. Huygens, 2012, pp. 158 a 160; MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 5ª edición, Ed. Tecnos, 2005, p. 350; y RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 6ª edición, Ed. Tecnos, 2006, pp. 101 y 102.

un estado que hacerlo con la parte que reste de él y con otro estado diferente. Este razonamiento es trasladable a la Unión Europea. El carácter abierto de esta organización no se traduce en una obligación de la Unión de aceptar la solicitud de admisión del candidato tras acreditar que cumple los requisitos para su incorporación. No hay automatismos. El cumplimiento de los requisitos es condición necesaria, pero no suficiente para la adhesión. Se precisa, además, la decisión favorable de todos los estados que ya son miembros. Decisión que será tomada teniendo en cuenta consideraciones no solo jurídicas, sino también de naturaleza política. Claro reflejo de ello es la inclusión, dentro de las exigencias para la adhesión, de la denominada capacidad de integración o de absorción de la Unión. Se trata de un concepto funcional que exige ponderar, buscando un difícil equilibrio, las bondades de la ampliación y del mantenimiento del impulso en la integración europea. De este modo, solamente deberá darse el visto bueno a la incorporación de nuevos miembros si con ello no se ponen en peligro los objetivos estratégicos dirigidos a la profundización en la integración. Es verdad que, en el caso de que ese nuevo estado sea el resultado de la secesión de un estado miembro, alcanzar ese equilibrio puede ser más fácil, en la medida en que ese territorio ya formaba parte de la Unión. Pero, en todo caso, pone de manifiesto la necesidad de que los estados tengan la última palabra acerca de quienes sean sus socios en cada momento.

Incluso en la hipótesis de que todos los estados miembros estén conformes con la pertenencia del nuevo estado a la Unión, quedará aún por resolver una segunda afectación de sus intereses. Nos referimos a los “detalles técnicos” a los que aludía la tesis de la “ampliación interna” y que, en nuestro parecer, son de una envergadura mucho mayor. Fruto de la secesión habrá un nuevo estado miembro. Y, además, el estado predecesor seguirá conservando esa misma cualidad, pero habrá visto modificadas algunas variables (territorio, población, índices económicos, entre otros) que pueden ser relevantes a los efectos de su articulación en el seno de la organización. Será preciso, por consiguiente, trasladar esta nueva situación al régimen de organización y funcionamiento interno de la Unión: la representación en las instituciones y su incidencia en los mecanismos de toma de de-

cisiones. Delicada labor para cuya realización será preciso modificar las normas europeas, incluyendo, inevitablemente, la reforma de los Tratados constitutivos. Reforma esta última que requiere del consentimiento unánime de todos los estados miembros. Tampoco aquí son posibles los automatismos.

En conclusión, en caso de secesión el nuevo estado deberá solicitar la entrada en la Unión cumpliendo las condiciones y siguiendo el procedimiento previstos en el art. 49 TUE. En cambio, la salida de ese territorio de la Unión Europea se habrá producido automáticamente desde el día de su independencia. Por lo tanto, no es correcto sostener que dicha salida debe hacerse siguiendo el procedimiento regulado en el art. 50 TUE. Este artículo, en efecto, contempla el procedimiento para hacer efectivo el derecho a retirarse de la Unión que se reconoce a “todo estado miembro”. Solamente un estado que tenga la condición de miembro, pues, es titular de ese derecho y resulta compelido a seguir dicho procedimiento. En el momento en que se haga efectiva la secesión del estado miembro, la parte escindida constituirá un estado diferente que no reúne la cualidad de miembro de la Unión. De lo dicho resulta que, respecto al nuevo estado, la salida es automática, pero no lo es la pertenencia a la Unión. Tras la secesión, no debe seguirse el procedimiento del art. 50 TUE, pero sí, en cambio, el procedimiento del art. 49 TUE si desea pertenecer a la Unión. Se evita así la paradójica situación que supondría tener que seguir el procedimiento de retirada para, una vez concluido, iniciar entonces el procedimiento de adhesión.

4.2. La posición de las instituciones europeas

Algunas instituciones europeas, habitualmente la Comisión y ocasionalmente el Consejo, a través de sus representantes, han tenido ocasión de pronunciarse acerca de las consecuencias jurídicas que tendría respecto a la Unión un hipotético proceso de secesión en un estado miembro.

Aunque no siempre, lo más frecuente es que este posicionamiento sea consecuencia de la formulación de preguntas en el Parlamento Europeo. Para facilitar su lectura, y únicamente a estos efectos expositivos, hemos prescindido de un estricto criterio cronológico para agrupar temáticamente las preguntas.

4.2.1. Preguntas parlamentarias sobre el valor de posibles precedentes en una futura secesión de un estado miembro

A. El precedente de Groenlandia

El 20 de agosto de 2001, Christopher Huhne formuló a la Comisión, en el Parlamento Europeo, las dos siguientes preguntas: “¿Puede describir la Comisión la manera en que determinadas áreas geográficas que en una época fueron parte de la Unión Europea se separaron de la Unión Europea? ¿Considera la Comisión que ello es un precedente para cualquier futura secesión de un estado miembro?”²⁸.

En su respuesta, la Comisión sostiene que el único caso de secesión de la Unión se refiere a Groenlandia. Ahora bien, añade que no puede constituir un precedente para un estado miembro. Y ello por dos razones. De entrada, porque los estados miembros y las instituciones subrayaron ya entonces su carácter excepcional. Y, en segundo lugar, porque Groenlandia no es un estado europeo²⁹.

B. El precedente de Argelia

El 12 de febrero de 2004, Eluned Morgan formuló a la Comisión, en el Parlamento Europeo, la siguiente batería de preguntas: “¿Puede la Comisión confirmar que si un estado miembro se dividiera, por haber

(28) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Comisión, de 20 de agosto de 2001 (E-2398/01), presentada por Christopher Huhne (ELDR). Asunto: “Separación de la Unión Europea”.

(29) La respuesta del Sr. Prodi, en nombre de la Comisión, es de 24 de septiembre de 2001: “El único caso de ‘secesión’ de la Unión se refiere a Groenlandia, territorio danés al que los Tratados comunitarios han dejado de aplicarse, o se aplican de forma muy limitada, desde 1985. Otros territorios de estados miembros quedaron excluidos de la aplicación del Tratado CE en el momento de la firma de los Tratados fundadores o de los Tratados de adhesión. La cuestión de Groenlandia se reguló mediante un Tratado concluido entre Dinamarca y la Comunidad con arreglo a las disposiciones del Tratado CE que autorizan a la Comunidad a celebrar acuerdos. La negociación fue el resultado de un referéndum celebrado en Groenlandia. El ‘Tratado de Groenlandia’ fue luego ratificado por los estados miembros. Es difícil considerar que dicho Tratado, firmado a mediados de los años 80, pueda constituir un precedente para un estado miembro porque, en particular, por una parte, los estados miembros y las instituciones subrayaron ya entonces su carácter excepcional y, por otra, porque Groenlandia no es un estado europeo según lo dispuesto en el artículo 49 del Tratado de la Unión”.

alcanzado una región la independencia democráticamente, sería de aplicación el precedente sentado por Argelia? ¿Puede la Comisión explicar que ocurrió exactamente en el caso de Argelia? ¿Puede la Comisión confirmar si una nueva región independiente debería abandonar la Unión Europea y presentar a continuación su candidatura con vistas a la reintegración? Una candidatura de este tipo, ¿implicaría una renegociación de los Tratados en una Conferencia Intergubernamental (CIG) y el acuerdo unánime de los 25 estados miembros?³⁰. En su respuesta, la Comisión de manera muy clara y contundente afirma que, en caso de secesión de un estado miembro, la nueva región independiente se convertirá en un tercer estado en relación con la Unión, de manera que, desde el mismo día de su independencia, dejarán de aplicarse en su territorio los Tratados. Para ingresar posteriormente en la Unión, deberá seguirse el procedimiento de adhesión previsto en el art. 49 del Tratado de la Unión Europea que – se recuerda – requiere la unanimidad de los estados miembros³¹.

(30) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Comisión, de 12 de febrero de 2004 (E-0524/04), presentada por Eluned Morgan (PSE). Asunto: “La Constitución”.

(31) La respuesta del Sr. Prodi, en nombre de la Comisión, es de 1 de marzo de 2004: “La Comunidad Europea y la Unión Europea se constituyeron mediante los tratados pertinentes entre los estados miembros. Estos tratados se aplican a los estados miembros (artículo 299 del Tratado CE). Cuando una parte del territorio de un estado miembro deja de formar parte de ese estado, por ejemplo porque se convierte en un estado independiente, los tratados dejarán de aplicarse a este estado. En otras palabras, una nueva región independiente, por el hecho de su independencia, se convertirá en un tercer estado en relación a la Unión y, desde el día de su independencia, los tratados ya no serán de aplicación en su territorio”. Y añade: “Según el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, cualquier estado europeo que respete los principios establecidos en el apartado 1 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión. Una solicitud de este tipo requiere, si es aceptada por el Consejo por unanimidad, la negociación de un acuerdo entre el estado solicitante y los estados miembros sobre las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone de los tratados. El acuerdo está sujeto a la ratificación por parte de todos los estados miembros y del estado solicitante”.

4.2.2. Preguntas parlamentarias sobre las consecuencias de una posible independencia de Escocia

En estos últimos años se han formulado en el Parlamento Europeo varias preguntas que, con las debidas matizaciones, versan todas ellas sobre un mismo objeto: determinar las consecuencias jurídicas que tendría, en relación con la pertenencia a la Unión Europea, una posible independencia de Escocia.

A. Pregunta sobre el asunto: “Situación de Escocia después de una posible independencia”

El 1 de febrero de 2007, Roger Helmer formuló a la Comisión, en el Parlamento Europeo, un conjunto de cuestiones. Todas ellas parten de unas declaraciones del Representante de la Comisión en Escocia, Neil Mitchison, recogidas en la prensa escocesa (en el periódico *The Scotsman*), según las cuales, de producirse la independencia del Reino Unido, Escocia no se convertiría automáticamente en miembro de la Unión Europea y que, por lo tanto, debería seguirse el proceso de adhesión. Sobre esta base, se pregunta: “¿Puede confirmar la Comisión si el contenido del artículo es correcto? En caso afirmativo, ¿no se deberían aplicar exactamente los mismos razonamientos a las restantes partes del Reino Unido? Así pues, ¿no estaría justificado afirmar que Inglaterra + Gales + Irlanda del Norte sería también una nueva entidad y no el antiguo estado miembro que fue el Reino Unido y que asimismo tendría que volver a solicitar su ingreso en la Unión Europea en las mismas condiciones que Escocia? ¿Habría que determinar las mismas cuestiones referentes al número de diputados al Parlamento Europeo y ponderación de votos? ¿Ofrecen los Tratados alguna orientación sobre la situación de las partes de un antiguo estado miembro en caso de ruptura? En caso contrario, ¿qué opina la Comisión al respecto?”³².

En su respuesta, la Comisión rehúsa entrar en el fondo del asunto. Se limita a destacar que las preguntas formuladas plantean cuestio-

(32) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Comisión, de 1 de febrero de 2007 (E-0314/07), presentada por Roger Helmer (NI). Asunto: “Situación de Escocia después de una posible independencia”.

nes relacionadas con el Derecho Internacional y que, dado el estado actual de cosas, la Comisión no emite opiniones sobre situaciones hipotéticas³³.

B. Pregunta sobre el asunto: “Una Escocia independiente en la Unión Europea”

Poco tiempo después, el 16 de abril de 2007, Robert Kilroy-Silk formuló a la Comisión, en el Parlamento Europeo, de manera más escueta y directa, las siguientes preguntas: “¿Cuál será la posición respecto de la pertenencia a Escocia a la Unión Europea si Escocia vota a favor de su independencia del Reino Unido? ¿Será automáticamente miembro de la Unión Europea o deberá iniciar negociaciones de adhesión?”³⁴. De nuevo aquí la Comisión no entra en el fondo, reproduciendo idénticamente la respuesta indicada en la pregunta anterior³⁵.

C. Pregunta sobre el asunto: “Referéndum de independencia en Escocia”

Recientemente, el 23 de enero de 2012, el parlamentario catalán Ramón Tremosa i Balcells (ALDE), sobre la base de la previsión de que Escocia celebre un referéndum de independencia en 2014, formuló a la Comisión, en sede del Parlamento Europeo, la siguiente pregunta: “¿Podría indicar la Comisión si, en caso de que finalmente los escoceses voten mayoritariamente a favor de su independencia del Reino Unido, el nuevo Estado de Escocia formaría parte, automáticamente, de la Unión Europea?”³⁶.

(33) La respuesta del Sr. Barroso, en nombre de la Comisión, es de 23 de febrero de 2007: “Las cuestiones formuladas plantean numerosas cuestiones relacionadas con el Derecho Internacional. La Comisión no emite opiniones sobre situaciones hipotéticas en el estado actual de cosas”.

(34) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Comisión, de 16 de abril de 2007 (E-2021/07), presentada por Robert Kilroy-Silk (NI). Asunto: “Una Escocia independiente en la Unión Europea”.

(35) La respuesta del Sr. Barroso, en nombre de la Comisión, es de 6 de junio de 2007.

(36) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Comisión, de 23 de enero de 2012 (E-000395/2012), presentada por Ramón Tremosa i Balcells (ALDE). Asunto: “Referéndum de independencia en Escocia”.

De nuevo la Comisión no entra en el fondo. Se limita a afirmar que, en el momento actual, no puede expresar ninguna opinión porque se desconocen las condiciones y resultado del referéndum, así como las relaciones futuras entre las partes resultantes de la secesión y entre ellas y los miembros de la Unión. Lo que sí recuerda es, con carácter general, es que las condiciones de cualquier tratado de la Unión son decididas por sus estados miembros³⁷.

4.2.3. Preguntas parlamentarias sobre las consecuencias de una posible independencia de Flandes

También se ha presentado en el Parlamento Europeo alguna pregunta acerca de las consecuencias jurídicas que tendría, en relación con la pertenencia a la Unión Europea, una posible independencia de Flandes.

En concreto, en 2007, Frank Vanhecke, formuló una pregunta a la Comisión³⁸ y otra idéntica al Consejo³⁹ sobre Flandes. No obstante, el punto de partida de su razonamiento son las declaraciones de Neil Mitchison, Representante de la Comisión en Escocia, publicadas en la prensa escocesa y a las que no hemos referido más arriba. Según su parecer, aquellas declaraciones se fundaban en la regla de Derecho Internacional Público según la cual, en caso de secesión de un estado, “el estado ‘núcleo’ (*core state*), en este caso, Inglaterra, sucede como estado al estado anterior, en este caso Gran Bretaña, y que el estado nuevo, en este caso Escocia, ha de solicitar la adhesión a las orga-

(37) La respuesta del Sr. Sefcovic, en nombre de la Comisión, es de 23 de febrero de 2012: “En el momento actual, la Comisión no está en condiciones de expresar ninguna opinión sobre la cuestión planteada por Su Señoría, dado que no se conocen las condiciones ni el resultado de cualquier futuro referéndum, ni tampoco la naturaleza de las posibles relaciones futuras entre las partes interesadas y entre estas partes y los socios de la Unión Europea”. Y concluye: “En este contexto, la Comisión recuerda que las condiciones de cualquier tratado de la Unión Europea son decididas por los estados miembros de la Unión Europea”.

(38) Pregunta oral en el Parlamento Europeo a la Comisión, de 10 de enero de 2007 (H-0011/07), presentada por Frank Vanhecke. Asunto: “Independencia de Flandes”.

(39) Pregunta escrita en el Parlamento Europeo al Consejo, de 19 de enero de 2007 (E-0094/07), presentada por Frank Vanhecke. Asunto: “Independencia flamenca”.

nizaciones internacionales”. No obstante, el parlamentario constata que sucedió una cosa diferente con Chequia: “Muchos especialistas en Derecho Público Internacional afirman que, de hecho, Chequia hubiese podido solicitar el estatus de estado ‘núcleo’, dado que en el momento de la secesión contaba con la mayor población y una economía superior”. A pesar de ello, “desde un punto de vista formalmente jurídico, lo que tuvo lugar fue una disolución con el surgimiento de dos estados nuevos”. Pues bien, hechas estas consideraciones, pregunta a ambas instituciones europeas: “¿Qué condiciones ha de cumplir una Flandes independiente para que se le considere estado ‘núcleo’ de Bélgica?”.

Pues bien, ninguna de las dos instituciones interrogadas entra en el fondo de la cuestión. La Comisión, siguiendo una fórmula ya utilizada en otras ocasiones, únicamente afirma que la pregunta formulada plantea numerosas cuestiones relacionadas con el Derecho Internacional y que no emite opiniones sobre situaciones que, al día de hoy, son meramente hipotéticas⁴⁰. Por su parte, la respuesta del Consejo se limita a apuntar que no ha discutido el tema por no tener competencia para ello⁴¹.

4.2.4. Preguntas parlamentarias genéricas sobre las consecuencias de la secesión en un estado miembro

También se han presentado en el Parlamento Europeo varias preguntas que, de un modo genérico, esto es, sin referirse concretamente a ningún caso, interrogan a la Comisión acerca de las consecuencias jurídicas en la hipótesis de secesión de un estado miembro.

A. Pregunta sobre el asunto: “Separación de estados miembros”

El 22 de marzo de 2007, Eluned Morgan formuló a la Comisión, en el Parlamento Europeo, los siguientes interrogantes: “¿Puede la Co-

(40) La respuesta de la Comisión es de 15 de febrero de 2007: “La pregunta formulada por Su Señoría plantea una serie de cuestiones relacionadas con el Derecho Internacional. La Comisión no emite opiniones sobre situaciones hipotéticas en el estado actual de cosas”.

(41) La respuesta del Consejo es de 12 de febrero de 2007: “El Consejo no ha discutido este tema porque no es de su competencia”.

misión aclarar si, en el supuesto de que una parte de un país se independizase del resto, por ejemplo, Gales, Escocia, Cataluña, Córcega o Flandes, esto implicaría negociar con todos los demás estados miembros el estatuto de dicho país dentro de la Unión Europea? En particular, ¿puede confirmar la Comisión si, tan sólo a través de una enmienda a un tratado, aprobada y ratificada por todos los estados miembros, se puede establecer si tendría derecho al estatuto de estado miembro, a designar un representante en la Comisión y su eventual número de votos en el Consejo y de escaños en el Parlamento Europeo? De acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ¿podría confirmar la Comisión que, tras dicha hipotética separación, el estado miembro sucesor sería la parte más grande del estado miembro en cuestión? ¿Seguiría siendo la legislación comunitaria aplicable a dicho estado miembro? ¿Perdería alguna de las ayudas europeas percibidas?”⁴².

Siguiendo ejemplos anteriores, la respuesta de la Comisión se limita a sostener la relación de la pregunta con numerosas cuestiones de Derecho Internacional y que no se pronuncia sobre cuestiones que actualmente son hipotéticas⁴³.

B. Pregunta sobre el asunto: “Secesión de un estado miembro y adhesión a la Unión Europea”

El 20 de octubre de 2011, George Lyon preguntó a la Comisión, en el Parlamento Europeo: “¿Contienen los Tratados de la Unión Europea alguna disposición que agilice el proceso de candidatura y adhesión de un país soberano que se haya separado de un estado miembro existente?”. A continuación, tras constatar que la Unión no es signataria de la Convención de Viena sobre sucesión de estados en materia de tratados y que su artículo 34 estipula que, en caso de secesión,

(42) Pregunta escrita en el Parlamento Europeo, a la Comisión, de 22 de marzo de 2007 (P-1625/07), presentada por Eluned Morgan (PSE). Asunto: “Separación de estados miembros”.

(43) La respuesta del Sr. Barroso, en nombre de la Comisión, es de 26 de abril de 2007: “Las cuestiones formuladas plantean numerosas cuestiones relacionadas con el Derecho Internacional. La Comisión no emite opiniones sobre situaciones hipotéticas en el estado actual de cosas”.

todo tratado que estuviera en vigor respecto de la totalidad del territorio del estado predecesor continuará en vigor respecto de cada estado sucesor así formado, añade este otro interrogante: “¿Existen algunas disposiciones específicas en los Tratados de la Unión Europea que contemplen dicha situación y que no extingan todos los vínculos legales económicos y políticos con el país independiente recién constituido?”⁴⁴.

La respuesta de la Comisión remite al art. 49 del Tratado de la Unión en tanto que allí se establecen los requisitos y el procedimiento para el acceso de estados a la Unión Europea, que son iguales para cualquier candidato. Subraya, además, que los Tratados no contienen disposiciones específicas para la sucesión de estados miembros⁴⁵.

4.2.5. Pronunciamientos de las instituciones europeas sobre las consecuencias de una posible independencia de Cataluña

Hemos dejado para el final aquellas preguntas que se refieren concretamente al caso de Cataluña, en el escenario de un eventual proceso futuro de independencia. Completamos este apartado, sin embargo, con la indicación de otras ocasiones en las que, fuera de la sede parlamentaria, representantes de las instituciones europeas se han pronunciado sobre esta misma cuestión.

A. Preguntas sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional español sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña

Como ya hemos hecho referencia más arriba, el de 26 de julio de 2010, Raül Romeva i Rueda, Oriol Junqueras Vies y Ramón Tremosa i Balcells, presentaron ante el Parlamento Europeo sendas preguntas

(44) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Comisión, de 20 de octubre de 2011 (P-009664/2011), presentada por George Lyon (ALDE). Asunto: “Secesión de un estado miembro y adhesión a la Unión Europea”.

(45) La respuesta del Sr. Barroso, en nombre de la Comisión, es de 10 de noviembre de 2011: “El artículo 49 del Tratado de la Unión Europea establece las condiciones y el procedimiento para el acceso de estados a la Unión Europea. Las mismas condiciones y procedimiento se aplican a cualquier estado que solicita ser miembro de la Unión Europea. No hay disposiciones en los Tratados que se refieran a la secesión de un estado miembro”.

dirigidas respectivamente al Consejo y a la Comisión. Después de exponer muy críticamente el impacto que tuvo la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, y de destacar la importancia de la posterior manifestación popular de protesta producida en Barcelona el 10 de julio de 2010, se solicita a cada institución que, “asumiendo su responsabilidad política europea, garantice el respeto a la democracia y de la voluntad del pueblo catalán”. Y, seguidamente, se le formulan las dos siguientes preguntas: “¿Es consciente [el Consejo o la Comisión] del enorme impacto que tuvo la manifestación del sábado?” y “Tiene previsto [el Consejo o la Comisión] abrir un debate con las autoridades españolas sobre este asunto?”⁴⁶.

En su respuesta, ninguna de las dos instituciones europeas entra en el fondo del asunto. En efecto, según el Consejo: “No corresponde al Consejo expresar una apreciación sobre la decisión de un órgano jurisdiccional de un estado miembro”⁴⁷. Por su parte, la Comisión sostuvo: “Los asuntos a los que se refieren sus Señorías son competencia exclusiva del Estado miembro afectado y por ello la Comisión no puede adoptar ninguna iniciativa al respecto”⁴⁸.

B. Iniciativa ciudadana europea: ampliación interna de la Unión Europea

El 1 de abril de 2012 se presentó la solicitud de registro de una iniciativa ciudadana europea con el título: “Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva”. La propuesta fue hecha por un Comité Ciudadano formado por nacionales de 7 estados miembros (Alemania, España, Finlandia,

(46) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, al Consejo, de 26 de julio de 2010 (E-6072/2010), presentada por Raül Romeva (Verts/ALE), Oriol Junqueras Vies (Verts/ALE) y Ramon Tremosa i Balcells (ALDE). Y Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Comisión, de 26 de julio de 2010 (E-6073/2010), presentada por Raül Romeva (Verts/ALE), Oriol Junqueras Vies (Verts/ALE) y Ramon Tremosa i Balcells (ALDE).

(47) La respuesta del Consejo es de 20 de septiembre de 2010.

(48) La respuesta de la Vicepresidenta Reding, en nombre de la Comisión, es de 23 de agosto de 2010.

Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido), siendo su representante Joan Carretero. Detrás de ella, impulsándola, se encuentra Reagrupament, un partido independentista catalán.

El objeto de la iniciativa ciudadana es “garantizar la soberanía ciudadana europea en los actos de reconocimiento de la sucesión como miembro de la Unión Europea de un nuevo estado surgido de la secesión democrática de otro estado miembro de la Unión Europea”. Coherentemente, entre los principales objetivos perseguidos están: “garantizar la soberanía de los ciudadanos en los procesos de secesión democrática en el interior del territorio de los estados de la Unión Europea” y “garantizar el mantenimiento de la ciudadanía europea de los ciudadanos europeos de un nuevo estado surgido por un proceso de secesión democrática de una región de un estado miembro de la Unión Europea”.

Lo que se pretende con esta iniciativa, en definitiva, es que las instituciones europeas adopten la normativa necesaria para garantizar el mantenimiento de la ciudadanía europea para aquellas personas que sean nacionales de un nuevo estado surgido como consecuencia de la secesión de parte del territorio de un estado miembro de la Unión. En el fondo, la presentación de esta iniciativa responde al temor de que España se oponga a la continuidad en la Unión de una eventual Cataluña independiente. Así se afirma expresamente en la exposición de motivos del modelo de moción de apoyo a la iniciativa ciudadana europea propuesta a la aprobación de los municipios catalanes. En efecto, allí pueden leerse los siguientes considerandos: “Considerando que algunos políticos españoles han amenazado con la posibilidad de un veto de España a la continuidad de un futuro Estado catalán dentro de la Unión Europea” y “considerando que como demócratas siempre defenderemos que el mantenimiento de Cataluña dentro de la Unión Europea sólo puede depender de la libre voluntad de las catalanas y los catalanes, y que ningún estado puede tener derecho de veto sobre esta decisión soberana del pueblo catalán”⁴⁹.

(49) Información sobre esta iniciativa ciudadana europea, incluido el texto de la moción municipal de apoyo, puede encontrarse en www.reagrupament.cat/documents/iniciativa_ciudadana_europea_ampliacion_interna_ue.

En respuesta a la solicitud presentada, la Secretaría General de la Comisión, en fecha 30 de mayo de 2012, rechaza el registro de la iniciativa⁵⁰ “debido a que está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados”. No obstante, son de gran interés, respecto al objeto de nuestro estudio, algunas de las consideraciones que se incluyen en este escrito: “Su iniciativa ciudadana propuesta tiene por objetivo garantizar que los ciudadanos de un nuevo estado resultante de la secesión de una parte de un estado miembro de la Unión Europea sigan siendo ciudadanos de la Unión. De acuerdo con el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, solo las personas que tengan nacionalidad de un estado miembro son ciudadanos de la Unión Europea. La ciudadanía de la Unión Europea es complementaria, pero no sustitutiva, de la ciudadanía nacional”. Y prosigue: “No existe base jurídica alguna en los Tratados de la Unión Europea que permita que la legislación secundaria aborde las consecuencias de una secesión de una parte de un estado miembro. En caso de secesión de una parte de un estado miembro, la solución se tendría que encontrar y negociar dentro del ordenamiento jurídico internacional”⁵¹.

C. Pregunta parlamentaria subsiguiente al rechazo de la iniciativa ciudadana europea

El 25 de julio de 2012, y a la luz de las valoraciones hechas por la Comisión en su escrito de rechazo de registro de la iniciativa ciudadana europea descrita el apartado anterior, Mara Bizzotto preguntó a la Comisión, en sede del Parlamento Europeo, las siguientes cuestiones: “¿Es verdad que en el artículo 20 del TFUE está previsto que la ciudadanía europea sea complementaria de aquella de un estado miembro y que en caso de secesión los ciudadanos pierden inmediatamente el

(50) Documento C(2012)3689.

(51) La solicitud de registro de la iniciativa y el escrito de la Comisión por la que se rechaza pueden consultarse en: ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/469.

estatus de ‘ciudadano europeo’ y los derechos y deberes derivados de él? ¿Considera la Comisión que se deba, en todo caso, tutelar al ciudadano en caso de una eventual sucesión de un estado miembro a través del recurso al Derecho Internacional? En caso de respuesta afirmativa, ¿en qué términos?”⁵².

En su respuesta, la Comisión confirma lo expuesto en su negativa a registrar la iniciativa ciudadana europea, esto es: la ciudadanía europea es complementaria y no sustitutiva de la nacionalidad de los estados miembros; en el caso hipotético de secesión en un estado miembro, se deberá buscar y negociar la solución acudiendo al ordenamiento jurídico internacional; y, por último, que otras consideraciones sobre esta cuestión son de carácter meramente conjetural y, por tanto, no cabe ahora entrar en ellas⁵³.

D. Pregunta sobre el asunto: “Secesiones en el seno de la Unión y ciudadanía europea”

El 17 de septiembre de 2012, Izaskun Bilbao Barandica, Ramón Tremosa i Balcells, Salvador Sedó i Alabart y Raül Romeva i Rueda interrogaron nuevamente a la Comisión, en sede del Parlamento Europeo, acerca de su posición en caso de secesión de un estado miembro. Frente a lo mantenido reiteradamente por el representante de la Comisión en ocasiones anteriores, los demandantes sostienen la existencia de “otras interpretaciones jurídicas, como la denominada ‘ampliación interna de la Unión’”, según la cual “son las personas, y no los estados, las titulares del principio de identidad y nacionalidad.

(52) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Comisión, de 25 de julio de 2011 (E-007453/2012), presentada por Mara Bizzotto (EFD). Asunto: “Eventual sucesión en un estado miembro y consecuencias para los ciudadanos”.

(53) La respuesta del Sr. Barroso, en nombre de la Comisión, es de 28 de agosto de 2012: “La Comisión confirma que, según el artículo 20 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, la ciudadanía europea se añade a la ciudadanía nacional (o sea, la ciudadanía de un estado miembro de la Unión Europea) y no la sustituye. La Comisión confirma también que, en el caso hipotético de una secesión de un estado miembro, se deberá buscar y negociar la solución recurriendo al ordenamiento jurídico internacional. Otras consideraciones sobre consecuencias de tal eventualidad serían de carácter meramente conjetural”.

En consecuencia, en el caso de un proceso de secesión desarrollado democráticamente por ciudadanos europeos, estos conservarían tal condición al no existir previsión alguna en sentido contrario en los tratados. La paradoja podría crecer si los nuevos estados presentasen mejores condiciones económicas para seguir en la Unión que los estados de los que se escinden”. Hechas estas consideraciones, se formulan las siguientes preguntas: “¿Considera la Comisión que son los ciudadanos y no los estados los titulares de los derechos de identidad o ciudadanía? ¿Si es así y surgen nuevos estados a consecuencia de procesos democráticos en el seno de la Unión, en qué precepto de los tratados puede apoyarse una expulsión de la Unión Europea de las personas que, siendo ciudadanas de la Unión Europea, apuesten expresamente por seguir siéndolo desde una nueva realidad estatal? ¿Cómo piensa afrontar la Comisión posibles procesos de este tipo si, junto a la secesión, la ciudadanía implicada apuesta expresamente por continuar en la Unión Europea?”⁵⁴.

La respuesta de la Comisión se articula en torno a las cuatro siguientes ideas: Primera: no le corresponde a la Comisión manifestar su posición sobre cuestiones de organización interna relacionadas con el ordenamiento constitucional de los estados miembros. Segunda: la eventual secesión de un estado miembro no tendría un “carácter neutro” en relación con los Tratados de la Unión Europea. Cuarta: la Comisión expresará su opinión sobre las consecuencias legales de una eventual secesión, con arreglo a la normativa europea, a petición de un estado miembro que detalle una situación concreta. Y cuarta: la Comisión recuerda que, con carácter general, en lo relativo a la adhesión de estados a la Unión debe seguirse rigurosamente las normas y procedimientos previstos en los Tratados de la Unión Europea⁵⁵.

(54) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Comisión, de 17 de septiembre de 2012 (E-008133/2012), presentada por Izaskun Bilbao Barandica (ALDE), Ramón Tremosa i Balcells (ALDE), Salvador Sedó i Alabart (PPE) y Raül Romeva i Rueda (Verts/ALE). Asunto: “Secesiones en el seno de la Unión y ciudadanía europea”.

(55) La respuesta del Sr. Barroso, en nombre de la Comisión, es de 12 de noviembre de 2012: “No le corresponde a la Comisión manifestar su posición sobre cuestiones de

E. *Pregunta sobre el asunto: “Consecuencias en el ámbito europeo de una posible salida de Cataluña de la Unión Europea”*

Muy pocos días después de presentarse la pregunta anterior, el 28 de septiembre de 2012, Francisco Sosa Wagner, desde una perspectiva ideológica distinta, y a la vista de las “intenciones” del Parlamento de Cataluña que “ha aprobado una declaración en virtud de la cual se propone convocar un referéndum para iniciar un proceso de secesión del resto del territorio español”, y dado que, de tener éxito, “obviamente habría quedado excluida” de la Unión con la consecuencia obligada de que “volverían a restaurarse las fronteras de este territorio con España y con Francia, comportando ello, entre otras consecuencias, una quiebra del mercado interior actualmente existente”, formula las siguientes cuestiones a la Comisión: “¿Qué medidas piensa tomar la Comisión Europea para que no se perjudique el comercio entre los actuales estados de la Unión como consecuencia del nacimiento de una nueva frontera? ¿Qué posición piensa adoptar ya en relación con los proyectos europeos en curso de infraestructuras de transporte, energía u otros de los que se beneficia ese territorio? ¿Qué instrumentos pondrá en pie para proteger a los inversores europeos teniendo en cuenta las abultadas cifras de déficit y deuda pública de la actual Comunidad Autónoma de Cataluña? ¿Qué piensa hacer con los procedimientos hoy en marcha de solicitud de ayudas de los fondos europeos teniendo en cuenta las cantidades ya percibidas con cargo a ellos, como fueron – entre otras – los tres millones de euros para el sector de la automoción aprobadas por el Parlamento Europeo en 2010?”⁵⁶.

organización interna relacionadas con las disposiciones constitucionales de los estados miembros. Ciertas hipótesis, como la separación de una parte de un estado miembro o la creación de un nuevo estado, no tendrían carácter neutro en relación con los Tratados de la Unión Europea. A petición de un estado miembro que detallase una situación concreta, la Comisión expresará su opinión sobre las consecuencias legales de la misma con arreglo a la legislación de la Unión Europea. En lo relativo a la cuestión general de la adhesión de los estados a la Unión Europea, la Comisión recuerda que este proceso debe ajustarse plenamente a las normas y procedimientos previstos en los Tratados de la Unión Europea”.

(56) Pregunta en el Parlamento Europeo, con solicitud de respuesta escrita, a la Co-

La Comisión se limita a remitirse a la respuesta ya dada a la pregunta recogida en el apartado anterior⁵⁷.

F. Intercambio de correspondencia acerca de las declaraciones periódicas sobre Cataluña de la Vicepresidenta de la Comisión Europea
El 30 de septiembre de 2012, el *Diario de Sevilla* publicó una entrevista a Viviane Reding, Vicepresidenta de la Comisión, con el siguiente titular: “Ninguna ley dice que Cataluña deba salir de la Unión Europea si se independiza”. En dicha entrevista, el periodista pregunta acerca del “proceso que se abre” cuando una hipotética Cataluña independiente deje de ser parte de la Unión, habida cuenta de que tal cosa “lo dice la Convención de Viena: el estado resultante de un estado matriz abandonará todos los organismos internacionales en los que la matriz está representada”. La respuesta de Reding fue la siguiente, según se recoge en el mencionado diario: “Vamos, hombre, la legislación internacional no dice nada que se parezca a eso. Por favor, resuelvan sus problemas de política interna en España. Yo confío en la mentalidad europea de los catalanes”.

Estas declaraciones fueron rápidamente recogidas por otros muchos medios de comunicación españoles y originaron una viva polémica. La Representación de la Comisión Europea en España escribió una carta de réplica, aclarando el sentido de las palabras de la Vicepresidenta, con el propósito de que se publicase en la prensa española. No obstante, y con la intención de evitar malos entendidos, el Secretario de Estado para la Unión Europea de España, Iñigo Méndez de Vigo, dirigió una carta a Viviane Reding el 2 de octubre de 2012. En ella comienza diciéndole que: “el tenor de tus declaraciones, tal y como las recogen la prensa sevillana, catalana y nacional, han provocado una gran confusión, lo que no beneficia en modo alguno la credibilidad de la propia Comisión Europea”. Y seguidamente sostiene que

misión, de 28 de septiembre de 2012 (E-008752/2012), presentada por Francisco Sosa Wagner (NI). Asunto: “Consecuencias en el ámbito europeo de una posible salida de Cataluña de la Unión Europea”.

(57) La respuesta del Sr. Barroso, en nombre de la Comisión, es de 28 de noviembre de 2012: “La Comisión remite a Su Señoría a su respuesta a la pregunta escrita E-0081-133/2012”.

“hay que ser meridianamente claros respecto a estos dos aspectos”, a saber: por un lado, que “la Unión Europea no puede reconocer una declaración unilateral de independencia de parte de un estado miembro” y, por otro lado, “en el hipotético caso de que con arreglo a la normativa constitucional de ese estado miembro se produjera esa separación, la parte separada no formaría parte de la Unión Europea como estado miembro y tendría, en su caso, que solicitar su adhesión como cualquier otro postulante”. En relación con este segundo aspecto, sostiene el autor de la carta que “así resulta del artículo 52 del Tratado de la Unión Europea, en el que se enumeran los estados miembros a los que se aplican los Tratados, entre ellos el Reino de España”. Y concluye: “Por ello, ese hipotético nuevo estado debería, a tenor de lo que establece el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, solicitar la adhesión y obtener una decisión favorable del Consejo, por unanimidad, debiendo ser el Acta de Adhesión ratificada por los Parlamentos de todos los estados miembros”.

Muy pocos días después, en concreto el 4 de octubre de 2012, Viviane Reding escribió una carta de contestación. En ella, se alude al “muy desafortunado titular con el que se encabezan mis declaraciones” en la prensa española, añadiendo que “soy la primera en lamentar el hecho que mis palabras no hayan sido recogidas con precisión por la prensa”, razón por la que “di instrucciones inmediatamente a la Representación de la Comisión en España de escribir una réplica para enviarla a los Directores de los medios concernidos”. En cuanto al fondo de la cuestión, la Vicepresidenta quiere “que no quede ninguna duda sobre mi posición, que es igual a la posición expresada por el Presidente Barroso en nombre del Colegio, y que coincido plenamente en el análisis del marco constitucional europeo que desarrollas en tu carta”. Conviene subrayar, pues, que asume como propia la tesis mantenida por el Secretario de Estado español, así como su fundamentación. Y concluye justificando que: “mi intención no era sino explicar que confío en el sentido común y en el europeísmo de los españoles plenamente para resolver esta cuestión en el ámbito doméstico que le es propio”⁵⁸.

(58) La Carta del Secretario de Estado para la Unión Europea de España y la carta de

4.2.6. *Recapitulación sobre la posición de las instituciones europeas*

De la lectura de los apartados anteriores, podemos extraer las siguientes conclusiones en relación con la posición mantenida por las instituciones europeas.

Primera: las consecuencias jurídicas de la secesión de un estado miembro en relación con la pertenencia a la Unión Europea han constituido reiteradamente el objeto de preguntas dirigidas a las instituciones europeas, principalmente a la Comisión en sede del Parlamento Europeo. No se trata, por lo tanto, de una novedad, es decir, de una cuestión suscitada sólo recientemente. En ocasiones, el interrogante se formula con carácter general y abstracto, mientras que, en otras, se liga a regiones concretas, principalmente a Escocia, Flandes y Cataluña.

Segunda conclusión: en la mayoría de sus respuestas, la Comisión evita entrar en el fondo del asunto. En breve, estas son las principales líneas argumentativas utilizadas:

a) Se destaca que la pregunta formulada suscita relevantes cuestiones propias del Derecho Internacional. En algún caso, se señala que, en el supuesto de secesión de una parte de un estado miembro, la solución se tendría que encontrar y negociar dentro del ordenamiento jurídico internacional.

b) Atendiendo al estado actual de cosas, la institución europea afirma que no emite opiniones sobre situaciones meramente hipotéticas.

c) Se alega la falta de competencia para pronunciarse sobre el asunto. A veces, se añade que es competencia exclusiva del estado miembro.

d) La Comisión expresará su opinión sobre las consecuencias legales de una eventual secesión, con arreglo a la normativa europea, solamente a petición de un estado miembro que detalle una situación concreta.

Y tercera conclusión: cuando la Comisión entra en el fondo del asunto, con mayor o menor profundidad, lo hace siempre marcando una misma dirección, a saber, destacando la necesidad de respetar las nor-

mas europeas vigentes reguladoras del acceso de nuevos candidatos. De manera resumida, las líneas argumentativas usadas en este sentido son las siguientes:

a) Se destaca que la eventual secesión de un estado miembro no tendría un “carácter neutro” en relación con los Tratados de la Unión Europea.

b) Se recuerda, con carácter general, que las condiciones de cualquier Tratado son las decididas por sus estados miembros.

c) Asimismo, se recuerda que, en lo relativo a la adhesión, deben seguirse rigurosamente las normas y procedimientos previstos en los Tratados de la Unión Europea.

d) En algún caso, se hace una remisión directamente al art. 49 TUE, en tanto que establece las condiciones y el procedimiento de adhesión para cualquier candidato, sin distinción. Se subraya que los Tratados no contienen disposiciones específicas para los casos de sucesión de estados miembros.

e) Cuando excepcionalmente la Comisión ha entrado con detalle en el fondo del asunto, lo ha hecho para afirmar, de forma clara y rotunda, que la región independizada tendrá la consideración de tercer estado y, en consecuencia, deberá ingresar en la Unión siguiéndose el procedimiento del art. 49 TUE que, se destaca, requiere la unanimidad de los estados miembros.

5. A modo de conclusión: respeto a la integridad territorial del estado y adquisición ex novo de la condición de miembro

La Unión Europea tiende a considerar la hipotética secesión de un estado miembro como una cuestión interna de dicho estado. Y, por lo tanto, en la que no le corresponde entrar. Esta posición de prudencia es conforme con el principio de respeto a la identidad nacional de los estados miembros que el art. 4.2 TUE impone como límite a la actuación de las instituciones europeas. Según este precepto, en efecto, la Unión tiene el deber de respetar la “identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales” de los estados miembros, “también en lo referente a la autonomía local y regional”. Y prosigue: “respetará las funciones esenciales del estado, especialmente las que tienen por objeto”, entre otras, “garantizar su

integridad territorial”. De ahí que, con total naturalidad, los representantes de la Comisión, al ser preguntados por la cuestión, se limiten a contestar que estamos en presencia de un asunto doméstico, que debe ser tratado en ese ámbito, o bien que se contenten con una genérica e indeterminada remisión a las normas de Derecho Internacional que sean aplicables.

Ahora bien, siendo cierto lo anterior, también lo es que la Unión es consciente que la secesión de un estado miembro es una operación que, de producirse, no tendría un “carácter neutro” en relación con sus Tratados. Precisamente por ello, cuando se ha pronunciado, exige que el proceso se lleve a cabo con un riguroso respeto de las condiciones y los procedimientos establecidos en ellos. En concreto, se señala el art. 49 TUE: los requisitos y el procedimiento de adhesión. El estado predecesor conserva la condición de miembro, si bien verá alteradas algunas de las variables tenidas en cuenta para articular su integración en la Unión (así, territorio o población). Y el nuevo estado, sin que se siga el procedimiento de retirada del art. 50 TUE, queda fuera de la Unión desde el momento de su independencia. Tendrá la consideración de tercer estado y, por consiguiente, en el caso de que quiera incorporarse a la Unión deberá iniciar las negociaciones para su adhesión. No hay automatismo⁵⁹.

Lo dicho es coherente con la regla según la cual no resulta nunca indiferente a los estados miembros la cuestión relativa al acceso a la organización de la que forman parte. Y por ello se reservan la última palabra. La Unión Europea no es una excepción en este punto. La adquisición de la condición de miembro del nuevo estado, adquirida su independencia, requerirá siempre el consentimiento expreso de la totalidad de los que en ese momento son miembros de la Unión. Porque se necesita dicha unanimidad para el ingreso por la vía del

(59) A conclusiones similares se llega en el informe, de febrero de 2013, *Scotland analysis: Devolution and the implications of Scottish independence. Presented to Parliament by the Secretary of State for Scotland by Command of Her Majesty*; puede consultarse en: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79417/Scotland_analysis_Devolution_and_the_implications_of_Scottish_Independence..._1_.pdf.

art. 49 TUE. Porque igualmente se necesita la unanimidad si se pretende utilizar el procedimiento de revisión ordinario del art. 48 TUE para prever específicamente un régimen especial de acceso para los estados nacidos de una operación de secesión de un estado miembro. Y porque, incluso si aceptásemos la tesis de la “ampliación interna” de la Unión, la solución de aquellos “detalles técnicos”, en rigor, de gran importancia, precisaría igualmente la unanimidad de los estados miembros al requerir la modificación de los Tratados de la Unión Europea.

No cabe duda que la solución indicada en los párrafos precedentes puede defraudar las lógicas expectativas de aquellas personas que, favorables al proceso de secesión, no renuncian en ningún momento a su espíritu europeo y, por consiguiente, a seguir integrados en la Unión. Pero es la solución que, en nuestra opinión, corresponde dar al problema en aplicación del derecho europeo hoy vigente. Es de esperar que allá donde no llegue la norma pueda hacerlo el sentido común.

Scozia: *devolution*, quasi-federalismo, indipendenza?

Alessandro Torre

Abstract

La devolution scozzese ha contribuito in misura determinante alla definizione nel nord della Gran Bretagna di un ordinamento substatale che si articola attraverso i tre fondamentali poteri pubblici. Sotto l'egida di un forte partito nazionalista attualmente al governo, questa peculiare formula di autogoverno gode di profondi collegamenti con le diverse componenti della società civile e ha sensibilmente ridimensionato quella condizione di deficit partecipativo che è il cruccio dei governanti britannici. L'ultimo atto di tale vasto processo di trasferimento di funzioni costituzionali e di revival identitario, che i nazionalisti ravvisano nell'indipendenza dal Regno Unito, formerà l'oggetto di un referendum autodeterminativo di prossima indizione (autunno 2014). L'articolo analizza tali passaggi, ipotizzando che la vasta mobilitazione dell'opinione pubblica scozzese e britannica sul tema del nesso devolution-indipendenza comporterà comunque, come già si osserva da tempo, il superamento della tradizionale flessibilità della Constitution di matrice inglese.

1. Introduzione: impatto concettuale e costituzionale della devolution

Dall'osservazione di quei sistemi di autogoverno territoriale che alla fine del XX secolo sono stati realizzati in alcune aree del Regno Unito si possono enucleare gli elementi che caratterizzano una nozione complessiva di *devolution* che in alcune democrazie europee, ove da tempo sono in corso impegnativi programmi di riforma che implicano la riformulazione dei grandi decentramenti territoriali¹, risulta ben

(1) Sulle analogie di tali orientamenti v. G. DE VERGOTTINI, *Devoluzioni e transizioni costituzionali: annotazioni comparative*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e*

adattabile in chiave generale alla forma di Stato del *post-welfare*². Questa forma di Stato, che non corrisponde più ai canoni dello Stato sociale ma ne mutua in forma frammentaria alcuni elementi, è ancora anomica. Essa risulta priva di una autonoma definizione scientifica poiché è per lo più connotata in senso negativo: infatti, tenendo conto di quelle condizioni di sofferenza del *welfare state* che nel Regno Unito si erano andate delineando in modo sempre più macroscopico nel periodo della crisi di risorse del 1970-79 (Gabinetto laburista Wilson-Callaghan) ed ancor più dal 1979 in poi nella lunga fase del conservatorismo di Margaret Thatcher e dei suoi continuatori, di certo si può dire – come altrove in Europa – che lo Stato sociale non esista più, ma con pari certezza risulta difficile stabilire quale compiuto modello statale ne abbia preso il posto.

A fronte di tale sopravvenuta indeterminatezza definitoria, per cui la nuova forma di Stato britannica non risultava più definibile come del *welfare*, ma per la quale non era stata elaborata una nuova convincente configurazione, le riforme devolutive hanno informato di sé la transizione verso rinnovati assetti del potere pubblico consistenti: 1) nella strutturazione policentrica ed asimmetrica dell'organizzazione dello Stato; 2) nella creazione di forme decentrate della democrazia parlamentare e nella convivenza tra sistemi elettorali diversi da quello impiegato per l'elezione del Parlamento di Westminster; 3) nel protagonismo politico dei partiti regionali e delle branche substatali dei partiti del tradizionale bipolarismo; 4) nella tendenziale differenzia-

transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa), Torino, Giappichelli, 2007, pp. 3-12. Ed anche C. JEFFERY, D. WINCOTT, *Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition*, in *Publius. The Journal of Federalism*, I-2006, pp. 3-18. Si veda anche lo studio tedesco, che include anche osservazioni sul sistema britannico, di N. BEHNKE, B. PETHERSON, A. FISCHER-HOTZEL, D. HEINZ, *Measuring Success of Constitutional Reforms: Evidence from Territorial Reforms in Eight Western Democracies*, in *Regional and Federal Studies*, 4-5, 2011, pp. 447-477.

(2) Senza dire della tradizionalmente centralista Francia, è tra queste democrazie compresa l'Italia, che nel 2001 riformava l'intero Titolo V della Costituzione e che in tale frangente aveva attinto all'argomento devolutivo, ma invero più alla sua mitologia che ai contenuti e ponendolo in continuità, e talvolta in equivoca sinonimia, con il federalismo: è quanto si rilevava criticamente in L. VANDELLI, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, Il Mulino, 2002.

zione su scala territoriale dei diritti sociali, economici e culturali; 5) nell'instaurazione di nuovi metodi di contrattazione dell'azione pubblica tra diversi livelli di governo; 6) nella nascita di nuove forme di giurisdizione aventi ad oggetto i conflitti territoriali; 7) nella trasformazione degli apparati ministeriali centrali in ragione della gestione politica di rapporti con gli Esecutivi substatuali; 8) nell'apertura di nuovi canali di interlocuzione con gli organi dell'Unione europea e di cooperazione transfontaliera; 9) nella creazione di forme organizzative prossime alla federalizzazione; e infine 10) nella nascita e/o nello sviluppo di nuove dottrine costituzionalistiche. Se effettivamente tali parametri, alcuni dei cui caratteri saranno presi in esame in questo scritto alla luce di circa un ventennio di *devolution* prima teorizzata (così nelle prospettive a suo tempo individuate dalla *Scottish Constitutional Convention* e da alcuni *think tanks* inglesi tra cui assumeva rilievo la *Constitution Unit* dell'*University College London*) e quindi attiva, hanno riscontro nella realtà, la nozione di "Stato devoluto"³ può essere utilmente tenuta in considerazione per fissare le coordinate statuali del post-*welfare* britannico.

Il concetto di *devolution* o di *devolution of power*, come si diceva nel periodo in cui si gettavano nel Regno Unito le basi programmatiche di un salto di qualità in direzione politica del regionalismo economico⁴,

(3) Un tentativo di dare un nome a questa nuova concezione della statualità, che ha basi essenzialmente pragmatiche ma che se adeguatamente sistematizzata può essere provvisoriamente eretta a sistema, si ha in A. TORRE, voce *Devolution* (*dir. comp.*), in *Enciclopedia giuridica Treccani*, agg. XV, 2007, pp. 6-7; e *Le metamorfosi del governo territoriale (lo Stato devoluto è una nuova forma di Stato?)*, in ID. (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, cit., 2007, pp. 309-338; e qui si veda anche il contributo finale di L. VOLPE, *Summary ending: verso la "forma devoluta" dello Stato costituzionale?*, pp. 1151-1176.

(4) Così nello scritto di uno dei fondatori del devoluzionismo: J.P. MACKINTOSH, *The Devolution of Power. Local Democracy, Regionalism and Nationalism*, Harmondsworth, Penguin Books, 1968, in cui si proponeva uno schema devolutivo generalizzato che comprendeva anche la regionalizzazione dell'Inghilterra (nei suoi aspetti essenziali, il programma di *devolution* del neolaburismo blairiano ha ricalcato tale formula). La tematica è stata ripresa da numerosi studi, tra cui ci si limita a segnalare la rassegna di J. BRADBURY (a cura di), *Devolution, Regionalism and Regional Development: The UK Experience*, London, Routledge, 2008.

molto deve a quanto in tale campo è stato realizzato in Scozia, area nel cui *milieu* intellettuale la stessa idea devolutiva, sotto le influenze congiunte del pensiero nazionalista e del riformismo laburista, aveva trovato nel secondo dopoguerra le condizioni più propizie della propria formulazione.

La particolarità scozzese, dei cui connotati politici e istituzionali si dirà tra breve, motivava tale primato tra le aree substatuali del Regno Unito⁵ quale alveo del devoluzionismo e quale principale luogo d'origine di quelle correnti neo-autonomistiche che a partire dagli anni Settanta del XX secolo avrebbero influito sul diritto pubblico britannico fino a informare delle proprie istanze l'ondata di riforme avviata nel 1997-98 e a fornire le basi di forti innovazioni nel tessuto costituzionale del Regno Unito (si pensi all'istituzione nel 2005 della *Supreme Court of the United Kingdom*) e di proposte che in un futuro non troppo lontano potrebbero condurre perfino all'indipendenza scozzese. Nel complesso quadro dell'arcipelago devolutivo del Regno Unito⁶ la condizione di peculiarità del quadro istituzionale della Scozia, che la dottrina più vicina agli argomenti del nazionalismo non esitava a definire un sistema politico del tutto *sui generis*, ovvero un sistema di *government* parimenti coerente e

(5) Senza dire tuttavia dell'Irlanda del Nord, area di devolution prototipica ove tra il 1921 e il 1972 pure aveva operato un sistema incorporato nell'Assemblea legislativa dello *Stormont* e in un Esecutivo ad essa politicamente legato: un esperimento di autogoverno destinato ad essere annullato per effetto dell'instaurazione di un regime di *direct rule*, posto in essere dal Governo britannico per tenere sotto controllo la violenza politica aggravatasi negli anni Sessanta proprio a causa delle gravi misure discriminatorie varate dal Legislativo devoluto a danno della comunità cattolico-separatista. La parabola dello *Stormont* nordirlandese e la sua chiusura (per la cui ricostruzione storica influenzata dallo spirito dell'epoca v. H. KELLY, *How Stormont Fell*, Dublin, Gill-Macmillan, 1972) dimostrano come non sempre la *devolution* abbia prodotto effetti progressivi nel complesso quadro identitario del Regno Unito.

(6) Complessità su cui si è soffermata l'attenta analisi di P. LEYLAND, *The Multifaceted Constitutional Dynamics of UK Devolution*, in *International Journal of Constitutional Law*, 1, 2001, pp. 251-273. Con più spiccata sensibilità geopolitica, il tema è stato sviluppato da M. GOODWIN, M. JONES, R. JONES nell'articolo *Devolution, Constitutional Change and Economic Development: Explaining and Understanding the New Institutional Geographies of the British State*, in *Regional Studies*, 4, 2010, pp. 421-436.

separato rispetto a quanto è comunemente noto a proposito della forma costituzionale “inglese” del Regno Unito⁷, risaltava nel periodo in questione a fronte di un quadro gallese di storica integrazione politica e giuridica (nel quale tradizionalmente i caratteri distintivi della nazionalità si esaurivano nel dato folclorico e vernacolare)⁸, e di un’Irlanda del Nord scossa da un inarrestabile conflitto civile produttivo di uno stato di crisi costituzionale permanente i cui effetti non si limitavano all’area ma coinvolgevano l’intero Regno Unito⁹. Pertanto non desta sorpresa che, come verso la fine del XIX secolo il principio di *home rule* (che trovò ospitalità nel pensiero dell’indipendentismo d’Irlanda e da questo fu portato a una radicalizzazione che elaborò la separazione dello Stato repubblicano dell’Éire) produsse un considerevole impatto concettuale sulla riflessione costituzionale dei riformatori dell’epoca¹⁰ e di successiva generazione ivi compresi gli uomini politici e gli animatori culturali aderenti alla *Scottish Home*

(7) Non si può omettere di rammentare, a tal proposito, due fondamentali studi sul sistema politico scozzese del periodo pre-devolutivo, entrambi derivanti dalla riflessione di J.G. KELLAS: *Modern Scotland*, London, Allen & Unwin, 1980, 3^a ed.; e soprattutto *The Scottish Political System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984, 3^a ed., e l’articolo *Prospects for a New Scottish Political System*, in *Parliamentary Affairs*, 1989, pp. 519-532. Dell’autorevole studioso nazionalista si attende in Italia, per la collana *Il Monitore Costituzionale*, un nuovo commento alle clausole dell’Unione anglo-scozzese: *Act of Union 1707*, Macerata, Liberilibri, 2013, di prossima pubblicazione. Sulla coerenza del sistema di governo scozzese, tra i numerosi studi disponibili ci si può limitare a citare, all’epoca in cui Kellas elaborava le nuove edizioni dei suoi studi, M. KEATING, A. MIDWINTER, *The Government of Scotland*, Edinburgh, Mainstream Publ., 1983; e, in tempi più recenti, C.M.G. HIMSWORTH, C.M. O’NEILL, *Scotland’s Constitution: Law and Practice*, Edinburgh-London, LexisNexis UK, 2003. Da ultimo, v. nuovamente M. KEATING, *The Government of Scotland. Public Policy Making after Devolution*, Edinburgh, Edinburgh Press, 2010, 2^a ed. (1^a ed. 2005).

(8) Cfr. D. DUNKERLEY, A. THOMPSON, *Wales Today*, Cardiff, University of Wales Press, 1999.

(9) Analizzato nei suoi tratti pre-devolutivi in J. MORISON, S. LIVINGSTONE, *Reshaping Public Power: Northern Ireland and the British Constitutional Crisis*, London, Sweet & Maxwell, 1995.

(10) Come documentato in M. GARDINER, *The Cultural Roots of British Constitution*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2004. In Italia si veda anche l’interessante studio di D.G. BIANCHI, *Storia della devoluzione britannica. Dalla secessione americana ai giorni nostri*, Milano, Franco Angeli, 2005.

Rule Association, così la *devolution* scozzese ha monopolizzato una parte molto significativa del dibattito costituzionale per tutti gli anni Settanta del XX secolo, ovvero in un periodo che va dalle riflessioni nate dall'indagine della *Royal Commission on the Constitution* (1969-73) produttiva di un memorabile ma sostanzialmente inascoltato rapporto sulla necessità – che era già intuita come ineludibile in quella fase di sviluppo della statualità britannica in cui l'avanzamento del *welfare state* si coniugava con l'espansione del c.d. *big government*¹¹ e con l'appuntamento con l'Europa comunitaria – che si accordasse il dovuto riconoscimento alle profonde connessioni costituzionali sussistenti tra le identità nazionali interne al regno e la riforma delle istituzioni rappresentative e di governo¹², fino alle proposte di riforma del periodo che occuparono alcune tra le fasi più critiche del dibattito legislativo¹³ e al *referendum* del 1979 che imprimeva una severa battuta d'arresto a un vivace confronto devolutivo¹⁴ e, di fatto, apriva la strada al *revival* in chiave rigidamente thatcheriana del monolitico unionismo *tory*.

(11) Esaminata in modo molto particolareggiato, nella sua fase laburista di sviluppo e nella successiva contrazione thatcheriana, in R. ROSE, *Understanding Big Government: The Programme Approach*, London, Sage, 1984, disponibile anche in Italia con il titolo *L'espansione della sfera pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1988.

(12) Per un'analisi "a caldo" del *Report* della Commissione e delle problematiche evidenziate a proposito del rapporto tra parlamentarismo di Westminster e ipotesi di *devolution* v. N. JOHNSON, *The Royal Commission on the Constitution*, in *Public Administration*, 1974, pp. 1-12. Per una lettura diretta delle fonti, ROYAL COMMISSION ON THE CONSTITUTION (1968-73), *Report*, Cmnd. 5460, London, HMSO, 1973, e in appendice a tale fondamentale documento il *Research Paper* n. 7 dal titolo *Devolution and Other Aspects of Government: An Attitudes Survey*, 1973.

(13) All'epoca efficacemente sintetizzate in chiave costituzionalistica in V. BOGDANOR, *Devolution*, Oxford, Oxford University Press, 1979. Di tale opera dell'eminente costituzionalista si ha una versione radicalmente aggiornata che dà ampio conto del sistema riformato: *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, Oxford University Press, 1999, mentre annotazioni critiche si desumono dal suo articolo *Devolution: Decentralisation or Disintegration?*, in *Political Quarterly*, April-June 1999, pp. 185-194.

(14) Senza dire della vasta letteratura britannica in argomento, il doppio episodio referendario che, in Scozia e in Galles (ma in modo molto più controverso nella prima area, ove per una manciata di voti la riforma risultò respinta dal voto popolare), determinò la caduta della *devolution* e nella Camera dei Comuni condusse al memorabile voto di sfiducia nei riguardi del Gabinetto Callaghan, è stato ben analizzato nei due saggi di

Infine l'opzione devolutiva, dopo un lungo periodo di quiescenza, avrebbe trovato forma concreta con l'approvazione dello *Scotland Act 1978*, ponendo in essere un quadro costituzionalizzato di autogoverno focalizzato sulla nascita di un Parlamento con sede a Edimburgo, e tra i cui ulteriori sviluppi giova sinteticamente segnalare l'ascesa del consenso nei riguardi dello *Scottish National Party* (d'ora in poi: *SNP*) e l'avvento dei Nazionalisti al governo dell'area (elezioni 2007 e 2011), l'indagine della *Calman Commission* (2007-09) che ha prodotto una dettagliata e programmaticamente favorevole analisi del congegno devolutivo nell'area¹⁵, e un nuovo *Scotland Act 2012* che ha ampliato la sfera potestativa dello *Scottish Parliament*. La riforma del 1978 ha pertanto attivato un processo altamente dinamico fin nelle sue prime manifestazioni¹⁶, che per quanto riguarda la posizione costituzionale della Scozia e le sorti dell'intero Regno Unito sta per sfociare – se lo *SNP* manterrà la sua promessa – in quelle prospettive di secessione per via referendaria che, se effettivamente realizzate, porranno fine a un legame stabilito nel 1707 o produrranno un vincolo britannico radicalmente diverso (che, per esempio, potrebbe non escludere un'ipotesi federalista).

M. CAIELLI, *La devolution scozzese: il referendum sullo Scotland Act 1978 del 1° marzo 1979*, e di G. ARAVANTINOI LEONIDI, *The Welsh Veto. Il referendum in Galles del 1979: gli esiti inattesi di un "espediente politico"*, in A. TORRE (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2012, risp. pp. 217-240 e 261-276.

(15) Dettagliatamente commentata in M. KEATING, *The Future of Scotland and the Calman Commission*, Aberdeen, Centre of the Study of Public Policy/University of Aberdeen, 2008.

(16) Analizzato nelle sue diverse declinazioni, in relazione alle molteplici aree funzionali che erano la classica sfera di esercizio del *welfare state*, in J. ADAMS, P. ROBINSON (a cura di), *Devolution in Practice. Public Policy Differences within the United Kingdom*, London, Institute for Public Policy Research, 2002, anche nella sua riedizione del 2005 a cura di J. ADAMS, K. SCHMUECHER. Se tuttavia si intende scandagliare l'intera materia devolutiva nelle sue molteplici componenti settoriali, identitarie e territoriali sarà opportuno consultare il prezioso annuario edito dalla *Constitution Unit* sotto il titolo *The State of the Nations*, il cui primo volume, a cura di R. HAZELL, era dato alle stampe nel 2000 (Thorverton, Imprint Academic) con il sottotitolo *The First Year of Devolution in the United Kingdom*, e che per alcuni anni ha regolarmente documentato lo sviluppo del quadro devolutivo nell'intero Paese.

2. Elementi ricostruttivi del pluralismo devolutivo nel Regno Unito: concretezza della statualità e artificialità della nazione

Se considerato alla luce di tale tappe che ne segnano il progresso (e il cui tessuto connettivo è occupato, sul piano delle progettazioni costituzionali, non solo dal radicalismo del pensiero separatista dei Nazionalisti e dal tradizionale federalismo liberal-democratico, ma anche dalle proposte della *Scottish Constitutional Convention* fondata nel 1989 in piena età thatcheriana), delle concezioni tardo-vittoriane degli *home rulers* il devoluzionismo scozzese è senza dubbio il più naturale erede, e le istituzioni di governo che ne sono nate sono oggi un formante imprescindibile del profondo mutamento costituzionale che è in atto nel Regno Unito.

Per quanto del devoluzionismo rappresenti l'esempio più avanzato, il sistema scozzese non è certamente un dato isolato: non lo è né per quanto concerne le formule *stricto sensu* devolutive (infatti lo *Scotland Act 1998* e le sue successive integrazioni sono parte di una copiosa sequenza di interventi legislativi che nello stesso anno, con il *Government of Wales Act*, il *Northern Ireland Act* e il *Greater London Authority Act*, hanno introdotto riforme del medesimo genere nelle altre aree substatali in cui il Regno Unito è storicamente suddiviso e fondato quella che si può definire una metodologia comune della *devolution*¹⁷, o hanno tentato di far ciò in Inghilterra con il *Regional Development Act 1998*)¹⁸, né con riguardo all'intero ordine costituzionale: gli effetti concatenati delle riforme devolutive, infatti, hanno prodotto ripercussioni anche su altri settori dell'ordinamento che non

(17) Su cui si sono soffermati molti studi che, non limitandosi ad occuparsi dei quadri substatali in cui sono state realizzate le riforme devolutive, osservano la *devolution* nei suoi elementi comuni immeditamente desumibili al momento della sua prima applicazione: tra questi v. N. BURROWS, *Devolution*, London, Sweet & Maxwell, 2000; e C. PILKINGTON, *Devolution in Britain Today*, Manchester, Manchester University Press, 2002. Come più recente testimonianza dell'interesse tributato alla devoluzione in altri Paesi, v. – tra i molti – il vasto studio di F. ROUX, *La dévolution en Grande-Bretagne. Contribution à la réflexion sur l'autonomie institutionnelle*, Paris, Dalloz, 2009.

(18) Per un quadro d'insieme di tali riforme si voglia considerare A. TORRE, "On devolution". *Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 203-340.

dovrebbero avere alcun significativo contatto con le forme di autogoverno del Paese, e su cui invece il devoluzionismo proietta un'ombra che da tempo i detrattori considerano sinistra, se non addirittura terrificante¹⁹. Anche in questo caso la *devolution* scozzese, per via della sua configurazione, ha prodotto un impatto diffuso sulla Costituzione che, alla maniera di Burke, si definirebbe “ereditata” dal Regno Unito. Infatti i tratti basilari del modello devolutivo per la Scozia erano stati originariamente delineati nel Libro bianco *Scotland's Parliament* quali componenti di un vasto programma giuspubblicistico ispirato a quelle concezioni di “Terza Via” che sotto le amministrazioni del *New Labour* hanno informato di sé gli interventi compiuti in direzione sia di numerose istituzioni del Paese come la Camera dei Pari, la Banca d'Inghilterra, taluni corpi ministeriali (si pensi al *Department for Constitutional Affairs* creato nel 2003 e al ridimensionamento dei dicasteri “territoriali” per Scozia e Galles), le amministrazioni locali; sia dei principi che innervano la forma di Stato, come nel diromponente *Human Rights Act 1998* e nel *Data Protection Act 1998*, nel *Freedom of Information Act 2000*, nel *Constitutional Reform Act 2005* (istitutivo della *Supreme Court of the United Kingdom*²⁰) e nel meno noto *Wel-*

(19) Fra i molti, sia sufficiente tenere presente quanto si argomentava, negli anni ruggerenti del sollevamento nazional-devolutivo, negli allarmati capitoli offerti da J. Brand, *From Scotland with Love*, pp. 169-182 e da M.J. ESMAN, *Erosion of the Periphery*, pp. 183-199, al catastrofico volume di I. KRAMNICK (a cura di), *Is Britain Dying? Perspectives on the Current Crisis*, Ithaca, N.Y.-London, Cornell University Press, 1979; e in T. NAIRN, *The Break-Up of Britain. Crisis and Neo-Nationalism*, London, Verso, 1981, 2^a ed. Non meno pessimistico il contributo di un antidevoluzionista tra i più convinti e polemicamente attivi, il T. DALYELL, che sollevò la *West Lothian Question*, edito con il titolo *Devolution: The End of Britain*, London, Jonathan Cape, 1977, anche se lo scritto di Nairn resta a tutt'oggi il più celebre e dibattuto contributo sull'argomento, a cui in Gran Bretagna dedicava la propria attenzione la critica marxista dello Stato con l'autorevole contributo del recentemente scomparso E. HOBBSBAWM, *Some Reflections on the “Break-Up of Britain”*, in *New Left Review*, 1, 1977, pp. 3-23. In tema si attende il saggio di W. MATTHEWS, *The New Left, National Identity and the Break-Up of Britain*, Leiden-Boston, Mass., Brill, 2013, in corso di edizione. In particolare sulle origini e i moderni sviluppi della questione scozzese v. T.M. DEVINE, *The Break-Up of Britain? Scotland and the End of Empire*, in *Transactions of the Royal Historical Society*, 2006, pp. 163-180.

(20) Importante novità costituzionale, ma invero non così nuova nell'ispirazione (su tale questione cfr. A. TORRE, *La Corte Suprema del Regno Unito: la nuova forma di una vecchia idea*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2006, pp. 259-286), commentata in

fare Reform Act 2007. Sarebbe pertanto riduttivo considerare la *devolution* scozzese, che ha portato il settentrione britannico verso forme di autogoverno sempre più pronunciate conducendole sotto l'egida di un nazionalismo governante che oggi, avendo rinsaldato le posizioni di vantaggio già conseguite nel 2007²¹, si sta decisamente orientando verso la prospettiva di una scissione post-devolutiva del Regno Unito, come una mera riforma localistica, elemento isolato in un quadro di vasta transizione costituzionale così come esso è in atto da circa un ventennio a questa parte. È pertanto con riferimento all'intero sistema costituzionale del Regno Unito che la transizione devolutiva realizzata in Scozia può essere pienamente compresa²², e che di essa sia dato verificare in quale misura sia da considerare – come in effetti è – un sistema completo negli organi che concorrono alla definizione di un ordinamento costituzionale (ed allo stesso modo non si può trascurare la lettura comparativa dell'assetto istituzionale devoluto scozzese, che va posto in relazione alle altre forme di *devolution* osservabili nelle altre aree che compongono lo Stato unitario britannico). Come si spera di dimostrare, la realtà devolutiva scozzese (ma senza che si dimentichi che, sebbene con le dovute differenze, anche le altre formule di *devolution* possono offrire spunti simili) è una chiave di lettura per una nuova, meno conformista interpretazione della Costituzione britannica, ed anzi il veicolo di una radicale reinterpretazione

Italia in E. BALBONI, *Il Constitutional Reform Act 2005*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2007, pp. 399-403. Largamente preannunciata era la prospettiva della riorganizzazione, anche in relazione alla questione devolutiva, del sistema delle alte Corti britanniche, come si legge nel *paper* di A. LE SUEUR, R. CORNES, *The Future of the United Kingdom Highest Court*, London, The Constitution Unit, 2001.

(21) Evento elettorale che ha assicurato allo *SNP* oltre il 30% dei voti, e su cui si leggano gli articoli apparsi su *Scottish Affairs*, 60, 2007: P. JONES, *The Smooth Wooing: The SNP's Victory in the 2007 Scottish Parliament Elections*, pp. 6-23; e D. DENVER, "A Historic Moment"? *The Results of the Scottish Parliament Elections 2007*, pp. 61-79, che consentono di prefigurare l'impulso che tale eclatante affermazione potrà esercitare sulle prospettive indipendentistiche.

(22) In tal senso avverte G. CARVALE, *Devolution scozzese e nuovi assetti costituzionali in Gran Bretagna*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, pp. 659-705. Cfr. anche R. BLACKBURN, R. PLANT (a cura di), *Constitutional Reform. The Labour Government's Constitutional Reform Agenda*, London, Longman, 1999.

dei suoi fondamenti e possibilmente dell'eliminazione di alcuni tradizionali luoghi comuni.

Sebbene l'osservatore europeo continentale sia il più delle volte indotto a considerare interpretativamente esaurienti i suoi tratti inglesi e, pertanto, a rappresentarlo consuetamente in termini di *English Constitution*, il sistema costituzionale del Regno Unito mostra – anche se essi possono risultare ben celati – i caratteri che sono propri di uno Stato unitario composito che è formato dall'aggregazione ma non necessariamente dall'integrazione di aree substatuali che sono chiaramente distinguibili nei loro caratteri geopolitici: tali, come è ben noto, la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord, e con qualche difficoltà si ammette nel novero delle aree di devoluzione anche la *Greater London*, vasto territorio metropolitano ove pure nel 1998 una significativa forma di autogoverno è stata reintrodotta²³ e classificata sotto l'etichetta devolutiva nell'intento di dimostrare che i principi di *devolution* possono occasionalmente prescindere dal dato della coesione dell'identità nazionale ed applicarsi, sebbene non senza elementi di contraddizione²⁴, a qualsiasi dimensione di *territorial government* (un intento tuttavia sonoramente smentito in Inghilterra e che solo di recente, con il *Localism Act 2011*, i *tories* stanno tentando di recuperare facendo leva su altri argomenti e su altre concezioni del rapporto tra governo britannico e autonomie locali²⁵). Queste aree, nelle quali sono stati posti in essere separati processi di *devolution*, si caratterizzano per autonome fisionomie nazionali. In esse gli elementi dell'uniformità e della differenziazione, della centralizzazione e del decentramento, dell'integrazione e della disomogeneità, del profondo radicamento

(23) Se ne parla – tra i molti – in chiave prevalentemente ricostruttiva nel saggio di B. PIMLOTT, N. RAO, *Governing London*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

(24) Come rilevato, con riferimento all'esordio del nuovo sistema organizzativo, in P. MARTINO, *Greater London Authority v. Downing Street. Relazioni tra livelli di governo nel quadro dell'imperfetta devolution londinese*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2002, pp. 1457-1476.

(25) Su tale interessante strumento legislativo, espressivo del tentativo *tory* di riprendere il controllo delle spinte potenzialmente centrifughe dell'autogoverno territoriale inglese, cfr. quanto si osserva in P. LEYLAND, *The Localism Act 2011: Local Government Encounters the "Big Society"*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4, 2012, pp. 767-788.

storico e dell'evoluitività in costante trasformazione operano secondo intrecci diversificati che sovente confondono l'osservatore per via delle complicazioni istituzionali che recano con sé, e di certo la Scozia e l'Irlanda del Nord ne formano i quadri più problematici.

La stessa idea che si pone alla base dell'asimmetrica fenomenologia costituzionale della *devolution* e della sua inclusione nella dimensione della *multilevel governance*²⁶, ovvero l'idea di nazione, risulta tutt'altro che uniforme ed è variamente interpretata a seconda del sistema geopolitico interno a cui fa riferimento²⁷. Da un lato, nella lettura corrente che è culturalmente dominante nei Paesi di lingua inglese, e che come tale è recepita da molti giuristi europei, la nazionalità del Regno Unito (che si sintetizza nell'espressione d'uso comune, vaga ma non necessariamente indeterminata, di *Britain*) trova sintesi nel concetto solo apparentemente unificante di *Britishness*²⁸ e di fatto la sua anglicizzazione è culturalmente accettata fino al punto di essere tenuta come esaustiva perché è evidente, se la si considera sotto il profilo delle istituzioni di governo e del diritto, che la nazione britannica si pone sotto l'egemonia della doppia dogmatica dei corpi costituzionali di Westminster e della *common law*. Dall'altro lato, non si può mancare la constatazione che nella principale isola dell'arcipelago britannico l'idea nazionale è tutt'altro che uniforme ed anzi risulta alquanto disaggregata nei suoi tratti distintivi²⁹: l'Inghilterra, come s'è

(26) Come indagata in R. PALMER, *Devolution, Asymmetry and Europe: Multi-Level Governance and the United Kingdom*, Brussels-Oxford, Peter Lang, 2008, sulle cui tesi si veda la breve nota di E. MACPHAIL, *Devolution, Asymmetry and Europe: Multi-level Governance in the United Kingdom*, in *Regional and Federal Studies*, 2, 2013, pp. 257-258. Per un commento italiano v. F. PALERMO, "Divided we stand". *L'asimmetria negli ordinamenti composti*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution...*, cit., pp. 149-170.

(27) Argomento che trova sviluppo nei diversi contributi raccolti, a scenario devolutivo già delineato, in B. CRICK (a cura di), *National Identities: The Constitution of the United Kingdom*, Oxford, Blackwell, 1991.

(28) Etichetta omnicomprensiva che esprime il tradizionale senso di coesione identitaria dell'intero Paese, i cui tratti sono ricostruiti in K. ROBBINS, *Great Britain. Identities, Institutions and the Idea of Britishness*, London, Longman, 1998.

(29) Sul punto v. A. TORRE, *Stato e Nazione nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2011, pp. 925-964. Interessanti annotazioni sul rapporto tra senso identitario scozzese e struttura delle istituzioni tra Edimburgo e Westminster sono in

detto, è culla delle istituzioni unitarie e del diritto dominante, impone e diffonde storicamente lingua, cultura, stili di organizzazione politica, e questo suo ruolo dominante è stato il principale ostacolo all'introduzione di qualsiasi formula di *devolution*. La nazionalità gallese è fortemente legata a un dato linguistico e culturale un tempo significativo ma oggi sempre più evanescente ed è pienamente assimilata sia nel diritto sia – almeno fino alla riforma devolutiva – nella fisionomia costituzionale. La Scozia infine, come meglio si dirà più avanti, coltiva e tiene vivi un'identità giuridica autoctona e un costituzionalismo di radicamento nazionale le cui radici affondano nell'indipendenza del Regno pre-unitario e nei corpi politici che in esso sono sopravvissuti. Una menzione a parte merita l'Irlanda del Nord, che perse le proprie istituzioni all'inizio del XIX secolo e che da quell'epoca forma una dimensione del Regno Unito fortemente lacerata da opposte, radicali identità che si distribuiscono nelle dimensioni della nazione separatista irlandese e della nazione unionista britannica, nettamente distinguibili per opzioni religiose, culturali e sociali, e storicamente unite da quella opzione della militarizzazione che solo negli ultimi tempi, per effetto della *devolution*, sembra essersi attenuata: d'altra parte le sei contee dell'Ulster semplicemente “non” sono parte della Gran Bretagna (il Regno Unito è, infatti, “di Gran Bretagna e di Irlanda del Nord”).

Nelle tre zone della c.d. “periferia celtica”, che nell'insieme formano con l'Inghilterra il *puzzle* unitario del Regno Unito³⁰, sussistono pertanto scenari politici che in tutto o in parte hanno caratteri propri. Accanto ai *British parties* del tradizionale bi-(o, oggi, tri-)polarismo, in Scozia e in Galles si osserva l'azione di rigogliosi partiti regionali a esplicito orientamento nazionalista, lo *Scottish National Party* e il gallese *Plaid Cymru*, che sono portatori, specialmente in Scozia, di autonomi progetti costituzionali che tra le loro estreme manifestazioni

I. RUGGIU, *Le politiche della devolution scozzese: unus rex unus grex una lex?*, in *Le Regioni*, 6, 2005, pp. 1267-1306.

(30) Per la cui osservazione è tuttora molto utile lo studio di R. ROSE, *Understanding the United Kingdom. The Territorial Dimension in Government*, London, Longman, 1982.

contemplano l'indipendenza; e in Irlanda del Nord sussiste una vera e propria galassia politica in cui i partiti "britannici" sono virtualmente assenti o operano sotto mentite spoglie, e nella quale operano formazioni politiche i cui programmi e le cui militanze si aggregano intorno al cattolicesimo repubblicano, al protestantesimo unionista e ad orientamenti di mediazione che sono tuttavia minoritari. Le vocazioni economiche e le connotazioni sociali di Scozia, Galles e contee dell'Ulster presentano, inoltre, difformità spesso stridenti: la questione dello sfruttamento delle risorse petrolifere del Mare del Nord, per esempio, è stata uno dei cavalli di battaglia dei devoluzionisti scozzesi degli anni Settanta del XX secolo, e oggi torna ad essere un argomento autorevole che concatena i profili dello sviluppo dell'area, della sua autodeterminazione politica e finanziaria, e infine dell'indipendenza dallo Stato britannico.

Nel Regno Unito, ove è sostanzialmente assente una dottrina dello Stato perché la statualità è una realtà pragmatica realizzata attraverso le istituzioni del *government* che non necessitano di una personificazione concettuale, la nazione è una creazione artificiale che è funzionale più alla realizzazione dell'imperialismo interno ed esterno che alla formazione di una identità comune³¹, e pur con questi limiti è correntemente accettata nelle Isole che si definiscono Britanniche ove pure la questione identitaria se correlata alla *devolution* resta notevolmente articolata³². In realtà essa si articola in infrastrutture politiche, costituzionali, giuridiche che si differenziano secondo direttrici non artificiali, e che producono pulsioni centrifughe che, come in Irlanda

(31) Un'acuta analisi della metodologia imperialistica che ha prodotto l'unificazione dello Stato britannico è nel cap. *The Making of the United Kingdom: The Anatomy of English Imperialism*, in J. BULPITT, *Territory and Power in the United Kingdom. An Interpretation*, Manchester, Manchester University Press, 1983, pp. 70-103. Più radicale, e controversa, è la nota versione di M. HECHTER, che nell'ampio studio *Internal Colonialism. The Celtic Fringe in British National Government 1536-1966*, London, Routledge & Kegan Paul, 1975, non esita a sottoporre a una serrata critica valori e modalità di realizzazione dell'unificazione britannica.

(32) Cfr. J. WILSON, K. STAPLETON (a cura di), *Devolution and Identity*, Aldershot, Ashgate, 2006 e, con più diretto riferimento alla questione scozzese, M.S. LEITH, *Governance and Identity in a Devolved Scotland*, in *Parliamentary Affairs*, 2, 2013, pp. 286-301.

del Nord o molto probabilmente nella Scozia del prossimo 2014, anno del voto popolare sull'indipendenza, possono superare il livello di guardia turbando la pace sociale e mettendo in seria discussione l'integrità stessa del Paese. In altri termini, il Regno Unito forma un sistema a coesistenza di ordinamenti e la *devolution*, nella sua accezione di "riallocazione territoriale dei poteri costituzionali" che è realizzata attraverso una traslazione di poteri di governo dal centro inglese alle periferie nazionalmente caratterizzate o ad aree a specifica vocazione amministrativa (la *Greater London*), è la più innovativa ed efficace risposta costituzionale a questa condizione di multidimensionalità. Ne deriva che ad ogni area substatale si adatta una diversa formula di *devolution* che corrisponde a peculiari esigenze territoriali e a diverse forme di distribuzione del potere politico³³, e per tale motivo è appropriato che si parli non di un'unica realtà devolutiva trasmessa alle periferie interne, bensì di un pluralismo devolutivo ("le" devoluzioni) o, secondo altro punto di vista, di una *devolution* visibilmente asimmetrica, naturale e quasi ovvia espressione della pluridimensionalità delle identità nazionali³⁴, in cui le analogie di fondo sono controbilanciate da marcate peculiarità e da diversi elementi di criticità³⁵. Se, in sintesi, la particolare formula devolutiva applicata all'Irlanda del Nord, dopo secoli di conflitti civili, con il *Northern Ireland Act 1998* era ed è tuttora finalizzata, seppure in un clima di latente precarietà, all'instaurazione di una pacifica convivenza civile in un territorio storicamente funestato dallo scontro armato tra opposti nazionalismi (e ciò è stato fatto introducendovi principi informatori che non han-

(33) Così nell'analisi di A. TRENCH, *Devolution and Power in the United Kingdom*, Manchester, Manchester University Press, 2007, studio che può essere comparato, per verificare lungo quali percorsi il devoluzionismo abbia effettivamente influito sull'esercizio del potere di governo nel Regno Unito, con quanto argomentato in J. BULPITT, *Territory and Power in the United Kingdom*, cit., 1983.

(34) Argomento su cui si insiste particolarmente nel capitolo *Asymmetrical Government and the Plurinational State*, in M. KEATING, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 102-133.

(35) Messi in evidenza per la Scozia, dopo il primo quinquennio di attività delle istituzioni devolute, nella rassegna di C. BROMLEY, J. CURTICE, D. MCCRONE, A. PARK (a cura di), *Has Devolution Delivered?*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2006.

no ragione di essere applicati alle altre aree della devoluzione: tra questi il *power-sharing* e il *cross-community*, intesi ad eliminare le condizioni di discriminazione politico-sociale che erano motivo delle fattuali condizioni di guerra civile nelle sei contee, e per questo la soluzione nordirlandese non può essere certamente considerata meno “di frontiera” rispetto alla scozzese)³⁶, la *devolution* del Galles è solo in apparenza fondata sui motivi culturali connessi alla preservazione dei caratteri della nazionalità gaelica, trovando la sua reale ragion d’essere nella prioritaria necessità di promuovere economicamente un’area tra le più svantaggiate del Paese collegandone il debole sistema produttivo, ove possibile, con le più affluenti realtà dell’Unione europea. La strana *devolution* attuata con il *Greater London Authority Act 1999* ha restituito alla gigantesca area metropolitana della capitale non certo le istituzioni della dignità nazionale che altrove formano il nucleo dell’istanza devolutiva (Londra è tutt’altro che un’area celtica, ed è alquanto dubbio che la si possa connotare quale sistema politico autonomo), ma piuttosto quell’amministrazione strategica, vitale per il maggiore agglomerato urbano del Regno Unito, che le era stata brutalmente sottratta con il *Local Government Act 1985* thatcheriano (essa è pertanto un’area in cui i motivi della *devolution* si fondono con quelli del *local government* e con la fisionomia della “città-regione”). A ciò va aggiunto che, come accennato, la *devolution* ha dato una pessima prova di sé in Inghilterra ove l’esistenza di un ben avviato regionalismo macroeconomico e pianificatorio è tutto quanto s’è potuto concedere alla politica delle grandi aree; qui, in altri termini, l’opzione devolutiva consistente nel passaggio dalle regioni economiche alle regioni politicamente coese e costituzionalmente autogovernate, creando una rete di assemblee “altre” rispetto alle storiche istituzioni di Westminster, introdotto nell’area un improbabile dualismo parlamentaristico rendendo il territorio inglese una periferia di se stesso che,

(36) Per questo motivo la *devolution* basata su tali principi inclusivi è comunemente considerata l’ultima risorsa costituzionale per l’Irlanda del Nord, il fallimento della quale ripiomberebbe l’area nella storica conflittualità; sul punto v. R. MCGINTY, *A Breathing Space for Devolution: Public Attitudes to Constitutional Issues in a Divided Northern Ireland*, Swindon, Economic and Social Research Council, 2003.

in quanto parificato alle altre aree di *devolution*, avrebbe perso la sua storica condizione di autoreferenzialità (qui la devoluzione semplicemente mancava delle sue premesse essenziali e delle condizioni di realizzazione che altrove hanno prodotto risultati apprezzabili). Comparato con le attuazioni devolutive in Scozia, Galles, Irlanda del Nord e area londinese, il fallimentare caso inglese³⁷ conferma per contrasto che la *devolution* non è uno schema riformatore astratto applicabile a un intero territorio statale, e pertanto non un modello che operi in condizioni di perfetta riproducibilità né una formula costituzionale buona per tutte le stagioni, bensì un programma riformatore a fondamentale caratterizzazione pragmatica e procedimentale (“*devolution, a process not an event*”, dichiarava nel 1999 uno statista gallese³⁸: la definizione è ormai celebre e usatissima), direttamente aderente alle peculiarità territoriali interne allo Stato e che richiede di essere modulato con cura in relazione a queste peculiarità.

3. *La devolution come antitesi storica e politica dell'Act of Union 1707*

In Scozia la formula devolutiva introdotta con lo *Scotland Act 1998* e di seguito evoluta verso più elevati livelli potestativi si impone all'attenzione quale formula di avanguardia perché integra un regime di disarticolazione costituzionale che quanto ad autonomia dei propri caratteri politici può non risultare più complesso o problematico del nordirlandese, ma che di certo risulta essere il più esaustivo tra quelli esistenti: per esempio, l'indubbio avanzamento delle condizioni devolutive in Galles, ove con successivi strumenti legislativi le istituzioni dell'area sono passate da una limitata *devolution* amministrativa

(37) Su cui in Italia ha ben scritto S. PAROLARI, *Il regionalismo inglese. The dark side of devolution*, Padova, Cedam, 2008. Cfr. anche G. BALDINI, *La devolution in Inghilterra: Londra, i Sindaci, le Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4, 2004, pp. 649-678.

(38) Così si esprimeva R. DAVIES, all'epoca deputato ai Comuni e Segretario di Stato per il Galles, nell'ultracitato *pamphlet* intitolato appunto *Devolution. A Process Not an Event*, Cardiff, Institute of Welsh Affairs, 1999, ove con riferimento al caso gallese (ma il concetto ben si applica anche alla Scozia) la rinascenza costituzionale della *devolution* è collegata alle grandi riforme laburiste delle amministrazioni locali della prima metà degli anni Settanta del XX secolo.

(1998) a un sempre più evidente potenziamento delle proprie funzioni legislative (2006 e *referendum* del marzo 2011), è ancora lontano dal produrre il medesimo impatto qualitativo dell'azione politica dello *Scottish Parliament*. Nell'area sussistono infatti numerose infrastrutture politiche e istituzionali che in gran parte sono il lascito di stratificazioni storiche senza una cui conoscenza la gran parte dell'etimologia devolutiva resta nell'ombra, e pertanto non è per indulgere a un mero antiquariato che, per risalire alle radici dell'odierno devoluzionismo, si rende necessario evocare il 1707, ovvero la fase di grande congiuntura storico-costituzionale in cui – con il *Treaty* (successivamente *Act*) *of Union* – il Regno Unito di Gran Bretagna nasceva indubitabilmente dall'Unione parlamentare dei regni d'Inghilterra e di Scozia³⁹: questo sguardo verso il passato sarà utile se non altro per valutare fino a qual punto il sistema scozzese, arrivato all'età contemporanea e non più così periferico come nel suo nebbioso passato, fosse geneticamente predisposto alla *devolution*.

La formale novazione della statualità sanzionata con tale unificazione⁴⁰ passava attraverso la fusione di due Legislativi o attraverso quella che da diverse parti è stata definita una *union by incorporation* che nel nuovo Regno apriva la strada sia a un nuovo ordine politico-istituzionale, sia allo sviluppo del parlamentarismo post-rivoluzionario, entrambi regimi politici posti sotto la ferrea egemonia delle istituzioni di Westminster. Un elemento singolare di tale processo di unificazione è nel fatto che le istituzioni scozzesi, una volta superata la fase di violenta repressione del primo separatismo che contestava l'Unione e dei sollevamenti armati dei lealisti stuartiani, si sottraevano a quella forzosa uniformazione costituzionale della statualità che in epoche successive avrebbe caratterizzato altri processi di unificazione portati a compimento nel continente europeo, inaugurando un assetto che è

(39) Ma non senza che i due regni fossero congiunti sotto un'unica Corona nell'epoca post-elisabettiana, come si documenta nel pregevole studio di B.P. LEVACK, *The Formation of the British State: England, Scotland, and the Union 1603-1707*, Oxford, Clarendon Press, 1987.

(40) Così nell'analisi di E. WICKS, *A New Constitution for a New State? The 1707 Union of England and Scotland*, in *Law Quarterly Review*, 117, 2001, pp. 109-126.

stato anche considerato, se certamente non di diritto, almeno di fatto quasi-federale.

L'enfatizzazione della natura semifederale del rapporto che lega la Scozia alla Gran Bretagna è un tipico argomento interpretativo con cui alcuni giuristi nazionalisti hanno inteso dare risalto ai caratteri fortemente autonomi e coerenti del sistema istituzionale scozzese e pertanto motivare la naturalità, e quasi l'ovvietà, della sua separazione dal Regno Unito. Al di là delle curvature propagandistiche proprie del pensiero separatista, è un dato di fatto che l'area abbia conservato pressoché indenni (o più avanti soggette a trasformazioni che comunque non ne avrebbero intaccato oltre misura i nuclei politici e culturali e, pertanto, anche la sostanza costituzionalmente pregnante) alcune fondamentali istituzioni sociali quali la Banca di Scozia istituita nel 1696 e tuttora battente moneta; il sistema educativo regolato dal pre-unitario *Education Act 1696*⁴¹ e le quattro potenti istituzioni universitarie che diventeranno culla dell'Illuminismo di Adam Smith, Ferguson, Reid, Hume; la confessione nazionale basata dal 1690 sul Presbiterianesimo e sulla Chiesa Stabilita di Scozia; quell'embrione di strutture assistenziali che in seguito, nel *welfare state* novecentesco, si trasformeranno in un efficiente sistema di servizi sociali⁴². Perfino sul piano dei diritti l'appello del popolo scozzese a un proprio *Claim of Right* (1689) implicava l'estraneità giuridica delle grandi carte delle libertà prodotte in Inghilterra dalla *Magna Carta* in poi fino al *Bill of Rights*, ed oggi – a *devolution* entrata nella sua fase avanzata – proietta dubbi circa l'automatica applicabilità *in toto* alla Scozia di quell'*Human Rights Act 1998* che tanto impatto sta sviluppando sull'intero ordine costituzionale del Regno Unito: la questione rivela sviluppi costituzionalistici molto significativi⁴³ poiché stando a taluni argomenti

(41) L'autonomia del sistema educativo costituisce in Scozia uno dei pilastri dell'identità nazionale fin dal 1707, e la *devolution* ne ha rafforzato l'influenza sociale e politica. Cfr. W. PICKARD, J. DOBIE, *The Political Context of Education after Devolution*, Edinburgh, Dunedin Academic, 1993.

(42) E che da una *devolution* ben temperata può trarre notevole impulso, stando a quanto si legge in D. BIRRELL, *The Impact of Devolution on Social Policy*, Bristol, Policy Press, 2009.

(43) L'argomento è stato approfondito, anche con riferimento alle connessioni tra l'*Hu-*

del nazionalismo giuridico scozzese, così come la classica sovranità del Parlamento del Westminster – che dall'età vittoriana in poi, auspice il pensiero di A.V. Dicey, tanta parte ha nella dottrina costituzionale britannica di matrice inglese – è stata considerata non estensibile alla Scozia, l'applicabilità della CEDU all'ordinamento scozzese dovrebbe risultare non diretta, ma da filtrarsi adeguatamente attraverso i principi e la giurisdizione attiva di *Scots law*, la cui inclusione nel sistema devolutivo lascia presumere una forma di costituzionalizzazione del Giudiziario che non ha riscontri nel sistema di *common law*⁴⁴, e i nuovi canoni amministrativi introdotti dalla *devolution*, nonché considerata come risalente al mai abrogato né abrogabile *Claim of Rights* pre-unitario (una risposta a tale problema potrebbe individuarsi nella giurisdizione della neo-costituita *Supreme Court of the United King-*

man Rights Act 1998 e lo *Scotland Act 1998* e al dibattito sviluppato in sede di giurisdizione, nel saggio di C. HIMSWORTH, *Rights versus Devolution*, in T. CAMPBELL, K.D. EWING, A. TOMKINS (a cura di), *Sceptical Essays on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2001 (ora disponibile anche in Oxford Scholarship Online, 2010), pp. 145-162. Nel medesimo volume sono inclusi anche scritti dedicati all'analoga questione in Galles e Irlanda del Nord, aree di *devolution* che non hanno nel loro retroterra costituzionalistico un autonomo *Claim of Rights*; ma in attesa che il dibattito produca esiti affidabili, v'è chi osserva come in Scozia il diverso regime dei servizi sociali instaurato dalla *devolution* in alcuni campi del *welfare* (sanità, pensioni, servizi assistenziali, scuole, ecc.) abbia di fatto prodotto modifiche nel concreto *status* del cittadino che differiscono sensibilmente da quelli di cui altri godono in Inghilterra, Galles o Ulster, con ciò incidendo in misura relativamente elevata sull'effettività dei diritti sociali in diverse aree del Paese: sul punto cfr. N. BURROWS, *New Basic Rights under Devolved Government?*, e C. CASONATO, C. PICCOCCHI, *Devolution, diritti, identità; la tutela della salute fra asimmetrie ed esigenze di uniformità*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution...*, cit., 2007, risp. pp. 241-258 e 259-282; sulla medesima questione cfr., più di recente, L. SCAFFARDI, *Sanità e devolution. La soluzione britannica*, in G.G. CARBONI, *La salute negli Stati composti. Tutela del diritto e livelli di governo*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 43-69. Per ricostruire i termini essenziali del dibattito britannico v., tra i molti, S.L. GREER, *The Territorial Bases of Health Policymaking in the United Kingdom after Devolution*, in *Regional and Federal Studies*, 4, 2005, pp. 501-518.

(44) Come si sostiene in S. TIERNEY, *Constitutionalising the Role of the Judge: Scotland and the New Order*, in A. BOYLE, C. HIMSWORTH, H.L. MACQUEEN (a cura di), *Human Rights and Scots Law. Comparative Perspectives on the Incorporation of the ECHR*, London, Hart, 2002, pp. 57-82. Nel medesimo volume cfr. Anche A. BOYLE, *Human Rights and Scots Law: Introduction*, pp. 1-8; e LORD CLARKE, *Human Rights, Devolution and Public Law*, pp. 9-19, da cui si possono desumere i fondamenti storici e giuridici del "filtro" devolutivo in tema di diritti fondamentali.

dom, ai cui primi anni di attività si deve la nascita di una consistente giurisprudenza in tema di diritti che presumibilmente, dando seguito alle prime avvisaglie, con la questione devolutiva non mancherà di praticare intersezioni sempre più significative⁴⁵). In realtà il discorso può essere generalizzato: se interpretata come sistema quasi-federale, la *devolution* nella sua globalità applicativa nel campo dell'amministrazione è stata da taluni interpretata come un fattore di fattuale disgregazione dell'eguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali⁴⁶. Senza dire della reviviscenza dei precedenti storici su cui il nazionalismo giuridico fa molto affidamento, tutto verte, in ultima analisi, sulla diversa nozione di ordinamento "domestico" che i giuristi anglo-britannici e i loro colleghi scozzesi pongono come coordinata concettuale e base legale dell'incorporazione dei diritti "europei"; alcuni agguerriti costituzionalisti di orientamento nazionalista, partendo da una impietosa critica del concetto di sovranità applicabile allo Stato britannico sulla base di desuete interpretazioni giuspubblicistiche⁴⁷, hanno perfino messo in discussione la legittimità, per parte scozzese, dell'adesione alla CEE deliberata dal Regno Unito con l'*European Communities Act 1972* giungendo a ipotizzare una ridefinizione delle relazioni dell'area substatale con le istituzioni dell'Unione europea (la questione, come è ovvio, andrebbe incontro a una radicale revisione

(45) Per una ricostruzione del primo biennio di giurisdizione della *Supreme Court*, che a norma del *Constitutional Reform Act 2005* ha rilevato le funzioni della Commissione giudiziaria della Camera dei Lords (e pertanto anche la sua competenza in materia di diritti fondamentali) v. A. TORRE, P. MARTINO, *La giurisprudenza della Corte Suprema del Regno Unito nel biennio 2009-2010*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 2011, pp. 3963-3997.

(46) Risulta particolarmente illuminante in argomento l'articolo di P. CHANEY, *Quasi-Federalism and the Administration of Equality and Human Rights: Recent Developments and Future prospects – A Preliminary Analysis from the UK's Devolution Programme*, in *Public Policy and Administration*, 1, 2012, pp. 69-88.

(47) Così, molto autorevolmente, in N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1999 e 2001 (disponibile in Italia con il titolo *La sovranità in discussione*, Bologna, Il Mulino, 2003). Sul punto v. anche A. TORRE, *L'attuazione del diritto comunitario nel Regno Unito e la questione della sovranità parlamentare*, in G. FLORIDIA, R. ORRÙ (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 136-147.

qualora il *referendum* indipendentistico del 2014 conduca alla separazione della Scozia dallo Stato britannico). Ma non sono questi gli unici esempi citabili di implicazioni del regime devolutivo che comportano forme di *opting out* della Scozia rispetto all'ordinamento del Regno Unito: recentissima è la questione relativa all'applicabilità del *Royal Charter* (tale la lettera patente che la Corona per sua prerogativa accorda per conferire un potere a un'istituzione, sia essa di governo locale, universitaria, o di altra natura) a istituzioni peculiarmente scozzesi o a entità britanniche operanti nell'area⁴⁸.

A questi autonomi apparati di carattere infrastrutturale, che agiscono nel profondo di un sistema costituzionalizzato e che nella Scozia storica erano di per sé bastevoli ad alimentare uno spiccato senso identitario dandone motivo di sopravvivenza nonostante l'incorporazione al Regno Unito, si aggiungevano una rete di radicate istituzioni amministrative di *local government* un tempo egemonizzata – aliena la contea tipicamente anglo-gallese – dai centri urbani, o *Royal burghs*, e una struttura autoctona di Corti di giustizia sotto la cui giurisdizione si conservava, viepiù radicandosi, il sistema giuridico di *Scots law*, prevalentemente codificato e con ben riconoscibili radici romanistiche e pertanto dotato di fonti solo parzialmente influenzate dal diritto inglese di *common law* (che invece si imponeva forzosamente in Galles fin dal medioevo e in Irlanda nell'età moderna). Nell'epoca del liberalismo gladstoniano, ovvero in una fase di grandi riforme e in cui si diffondeva lo spirito della *home rule*, tutte queste istituzioni di derivazione pre-unitaria, già unite in un solido blocco, si arricchivano peraltro di un vivace movimento nazionalista guidato dalla *Scottish Home Rule Association* che fu la principale antenata dell'odierno *Scottish National Party*⁴⁹, e di un organo di governo

(48) Fortemente problematica è in argomento la recente nota di I. JAMIESON, *The Leveson Report, the Royal Charter and the Scottish Parliament*, Newsletter del Constitutional Law Group, 20/3/2013, in www.ukconstitutionallaw.org.

(49) Sull'evoluzione storica del movimento nazionalista in Scozia conservano la loro validità ricostruttiva gli studi di K. WEBB, *The Growth of Nationalism in Scotland*, Harmondsworth, Pelican Books, 1978; e di J. BRAND, *The National Movement in Scotland*, London, Routledge & Kegan Paul, 1978; in seguito, l'indagine sul nazionalismo scozzese si è fusa con l'osservazione degli sviluppi politici dello *SNP*.

plurifunzionale, il Segretariato di Stato per la Scozia o *Scottish* – oggi *Scotland* – *Office*, che per conto dell'Esecutivo di Londra, ma anche con forte radicamento nel territorio scozzese, esercitava vaste funzioni amministrative in settori che con lo *Scotland Act 1998* saranno trasferiti nel corredo potestativo delle istituzioni della *devolution* (il che ha comportato un drastico ridimensionamento dell'influenza del dicastero nel campo della *governance* del territorio e dei rapporti con gli enti locali).

La specificità istituzionale e giuridica scozzese, i cui caratteri – come è evidente – non trovano eguali nelle altre aree a caratterizzazione nazionale in cui le riforme devolutive sono state realizzate (si pensi al Galles, totalmente assimilato all'Inghilterra fin da epoca Tudor e per tale motivo privo di istituzioni proprie), ha conservato i propri intrinseci elementi distintivi sopravvivendo a quasi tre secoli di regime centralizzatore basato sull'egemonia del Parlamento di Westminster e dei suoi Esecutivi, sicché l'odierna formula di *devolution* vi ha trovato, oltre che un terreno politicamente fertile, una struttura costituzionalmente articolata in cui alcuni corpi istituzionali già operavano attivamente e in forza di una tradizione ininterrotta di amministrazione pubblica domestica. Pressoché tutte le *devolved matters* (tra queste: organizzazione del *local government*, educazione e formazione professionale, sanità e servizi sociali, tutela del patrimonio culturale e ambientale, *housing* o edilizia da abitazione, diritto e ordine pubblico, sviluppo economico, agricoltura, pesca e foreste, arti e sport) che a norma dello *Scotland Act 1998* e del suo omologo del 2012 sono collocate nella potestà legislativa del Parlamento scozzese, trovano nell'ordinamento della Scozia pre-unitaria e nelle clausole protettive dell'*Act of Union* le condizioni della loro sussistenza nel contesto della contemporaneità devolutiva⁵⁰. Pertanto non può stupire che in Scozia, con l'avvento della *devolution*, tutti i poteri dello Stato ope-

(50) Sono consistenti le proiezioni costituzionalistiche dell'Unione del 1707 sulle attuali sembianze del sistema devolutivo e sulla questione della sovranità del Parlamento di Westminster, come si può leggere in D.J. EDWARDS, *The Treaty of Union: More Hints of Constitutionalism*, in *Legal Studies*, 1, 1992, pp. 34-41.

rino oggi in una condizione politicamente autonoma e interlocutoria rispetto alle istituzioni del Governo britannico di Westminster, agendo attraverso le dimensioni della classica tripartizione dei poteri legislativo, governativo e giudiziario, e con organi – lo *Scottish Parliament*, lo *Scottish Executive* e le Corti di giustizia – che ne costituiscono nel contempo gli elementi soggettivi ed oggettivi. In un certo senso, se la si considera nei suoi tratti istituzionali essenziali, la *devolution* configura l'antitesi storica e costituzionale dell'Unione (o meglio si direbbe la sua antitesi costituzionalmente sostenibile, oltre la quale si trovano solamente le ipotesi federalistiche o perfino la totale separazione), e di converso lo *Scotland Act 1998* è l'antitesi legislativa dell'*Act of Union 1707*. Il nucleo metodologico di entrambi i momenti in cui entra in gioco la forma dello Stato è esattamente lo stesso perché consiste, in ultima analisi, nella parlamentarizzazione come preminente fattore di mutamento della statualità, secondo un processo per cui operare sulla configurazione del Legislativo equivale a definire la struttura e l'essenza stessa dello Stato, sia esso unitario centralizzato (1707) o unitario devoluto (1998) nei cui riguardi opera in direzione aggregativa o, come appunto con la *devolution*, disaggregativa o potenzialmente tale.

Tale concetto può essere illustrato ricorrendo alla tradizionale dottrina (inglese) fondata sulla supremazia costituzionale del Parlamento, per cui unire le istituzioni parlamentari ha implicato, ai fini della fondazione del Regno Unito di Gran Bretagna, l'unificazione *tout court* dello Stato (ma secondo alcuni anche una Unione quasi-federale: questa la versione di pensatori nazionalisti che nell'individuazione di elementi di federalismo fattuale disseminati nel Regno Unito, e segnatamente nei rapporti costituzionali tra Scozia e Inghilterra, intravedono un passaggio intermedio tra la devoluzione e l'opportunità indipendentistica), operazione in sé meccanica rispetto alla quale il residuo scenario politico e istituzionale scozzese poté anche rimanere invariato e in una condizione di separazione costituzionalmente garantita rispetto ai corpi costituzionali di Westminster purché tale condizione di separatezza non si rivelasse suscettibile di sprigionare esplicite tensioni centrifughe, tant'è vero che, nel momento in cui il Parlamento britannico ha verificato l'insorgere di tali pulsioni l'azione

riformatrice è stata drastica: il che avvenne già nel 1708 con l'abolizione del Consiglio Privato scozzese fomentatore del ribellismo anti-unitario, e in termini più positivi con l'istituzione nel 1885 dello *Scottish Office*, significativa chiave di volta dei rapporti anglo-scozzesi⁵¹. Altra cosa è l'integrazione (pseudo)nazionale, che per la Scozia è stata realizzata mediante un'operazione culturale molto più graduale e di complessa realizzazione, anche se tale buona regola non sempre è stata seguita altrove nel Regno Unito (basti pensare al ferreo regime di "colonialismo interno" applicato al Regno d'Irlanda con l'Unione del 1801, dal che due secoli di irrisolte tensioni, e oggi, con il *Northern Ireland Act 1998*, una formulazione devolutiva "di ordine pubblico" dalla quale stanno nascendo nuove alleanze tra settori politici un tempo irriducibili).

La lettura in chiave costituzionale della realtà scozzese dall'Unione alla *devolution* sembra dimostrare che separare o devolvere le stesse istituzioni parlamentari lasci intravedere, a dispetto delle più ottimistiche previsioni ufficiali dei riformatori che nella *devolution* hanno inteso individuare un elemento di rafforzamento della coesione dello Stato, la prospettiva della disgregazione⁵². Da qui, ovvero dal momento in cui il fulcro di ogni operazione devolutiva consiste nel trasferimento su scala substatale di funzioni legislative e, pertanto, nell'istituzione di parlamenti (Scozia) o assemblee (Galles, Irlanda del Nord) decentrati, l'aura di inaffidabilità che nell'opinione degli antidevoluzionisti e, tra questi, dei Conservatori che di uno strenuo unionismo hanno fatto un elemento essenziale del proprio manifesto politico fin dagli anni delle rivendicazioni irlandesi e scozzesi per la *home rule*, è attribuita alla

(51) Organo di governo che nel periodo pre-devolutivo ha meritato importanti studi tra cui sia sufficiente citare Sir D.M. MILNE, *The Scottish Office, and Other Scottish Departments*, London, Allen & Unwin, 1957. Sull'evoluzione dei rapporti politici e istituzionali anglo-scozzesi dall'età post-vittoriana alla *devolution*, si veda il saggio di W.L. MILLER, edito sotto l'egida della *British Academy*, *Anglo-Scottish Relations from 1900 to Devolution and Beyond*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

(52) Questione anticipata in J. BRADBURY, N. MCGARVEY, *Devolution: Problems, Politics and Prospects*, in *Parliamentary Affairs*, April 2003, pp. 219-236. Sulla medesima questione v. anche J. CURTICE, *A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution*, in *Publius. The Journal of Federalism*, 1, 2006, pp. 95-113.

devolution scozzese ed all'uso che della devoluzione è generalmente fatto dai nazionalismi⁵³.

4. *Costituzionalismo devolutivo e costituzionalismo separatista: l'influenza del nazionalismo e i dinamismi dell'ordinamento devoluto*

La questione della trasformazione dello Stato britannico prodotta dall'avanzamento della *devolution* è stata efficacemente interpretata dai Nazionalisti scozzesi, i quali del Regno Unito mettevano peraltro in forte discussione i fondamenti costituzionali ben prima che lo *Scotland Act 1998* ripristinasse nell'area il Legislativo autonomo: per esempio, tra le più ardite e potenzialmente eversive rivendicazioni del non conformismo costituzionale nazionalista compariva tempo addietro, quale non propriamente amichevole espressione di benvenuto alla nuova Regina nel caso *MacCormick v. The Lord Advocate*, 1953, la contestazione del nome "Elisabetta II" basata sull'argomento che, non essendo mai esistita una Elisabetta I nel Regno Unito di Gran Bretagna ma "solamente" in quello d'Inghilterra in un'epoca in cui la Scozia era del tutto indipendente, l'ordinale "II" era costituzionalmente illegittimo, da ciò derivando inoltre, come ampliamento del discorso verso altre sfere costituzionali, che anche la sovranità del Parlamento di Westminster era un principio privo di efficacia alcuna, o *no counterpart*, a nord del confine anglo-scozzese ed al quale comunque il nazionalismo regionale non avrebbe politicamente accordato il proprio riconoscimento⁵⁴. Un ventennio dopo (anni Settanta del XX secolo) gli aderenti allo *Scottish National Party* sarebbero stati fra i più convinti sostenitori della *devolution*, sostanzialmente accettando l'idea devolutiva complessiva che emergeva da importanti teorizzazioni di marca labur-nazionalista fondate su una generale regionalizzazione

(53) Cfr. A. AUGHEY, *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom*, London, Pluto Press, 2001; e v. anche A. WRIGHT (a cura di), *Scotland: The Challenge of Devolution*, Aldershot, Ashgate, 2000.

(54) Utile articolo ricostruttivo degli argomenti di parte scozzese sul classico concetto di sovranità parlamentare è G. LITTLE, *Scotland and Parliamentary Sovereignty*, in *Legal Studies*, 4, 2004, pp. 540-567.

del Regno Unito, ed in seguito, per reazione alla *débaçle* del devoluzionismo in Scozia che fu determinata, in un momento in cui la Scozia giunse appena a un passo dalla *devolution* per cui tanto si erano impegnati nell'intero decennio politico, dall'esito negativo del *referendum* indetto nel maggio 1979 per dare corso allo *Scotland Act 1978*, si sarebbero trasformati in fautori di prospettive costituzionali molto più radicali che respingevano il gradualismo devolutivo spaziando dall'ipotesi della dichiarazione unilaterale di indipendenza all'odierna ipotesi di separazione della Scozia dal Regno Unito su cui verterà il *referendum* autodeterminativo programmato per l'autunno 2014.

La salita al potere nel 1979 della destra conservatrice di marca thatcheriana, nota per la sua particolare ostilità verso le istanze di autogoverno delle aree celtiche⁵⁵ (ma anche, come si è visto, delle maggiori contee metropolitane inglesi e della *Greater London*), non arrestava del tutto le rivendicazioni scozzesi per una maggiore autonomia, di cui si rendevano interpreti principalmente i Laburisti che nell'area godevano di posizioni maggioritarie, e i Nazionalisti che gradualmente si affermavano come secondo partito: i primi su posizioni devoluzioniste, i secondi transitati verso opzioni esplicitamente independentiste e non particolarmente simpatizzanti per la *Campaign for a Scottish Assembly*, organizzazione della società civile che tenne aperto il dibattito sulla *devolution* e alla quale lo *Scottish National Party* rimproverava un atteggiamento gradualistico. Nel 1989 la *Scottish Constitutional Convention* dava forma a più precisi programmi riformatori, riunendo intorno ad essi i deputati laburisti e liberaldemocratici eletti nei collegi scozzesi, altre formazioni della sinistra e dell'ecologismo, diverse organizzazioni sindacali, la Chiesa presbiteriana, molte autorità del *local government*. La produzione di una serie di documenti e di rapporti (tra i quali vanno ricordati nel 1990 *Towards Scotland's Parliament* e nel 1995 *Scotland's Parliament, Scotland's Right*) fu per

(55) Un plumbeo periodo antidevoluzionistico, quello entrato sotto la cappa del conservatorismo thatcheriano, che tuttavia non escluse la possibilità che l'elaborazione devolutiva scozzese seguisse percorsi autonomi, ben ricostruiti in D. STEWART, *The Path to Devolution and Change: A Political History of Scotland under Margaret Thatcher*, London, Tauris Academic Studies, 2009.

la Convenzione un'occasione molto propizia per affermarsi come assoluta protagonista della progettazione costituzionale, il che fece elaborando le prospettive di una devoluzione che non si risolvesse nella realizzazione di una mimesi parlamentare mutuata quasi meccanicamente dall'istituzione di Westminster, ma che fosse foriera di un diverso parlamentarismo caratterizzato da maggiore accessibilità e, per quanto possibile, più equamente rappresentativo, più prossimo al una società civile da cui provenivano forti istanze di partecipazione⁵⁶ e agevolatore, a *devolution* compiuta, di un rinnovato senso della cittadinanza politica⁵⁷. L'introduzione di originali regole parlamentari (tra cui l'esclusione dello scioglimento anticipato), la piena copertura televisiva delle sedute, la creazione di un metodo elettorale misto che bilanci il tradizionale *first-past-the-post system* con componenti di carattere proporzionale imperniate sull'*additional member system* (e che pertanto contribuisca a differenziare la politica scozzese da quella britannica colmando il vuoto democratico che la società civile dell'area denuncia in quest'ultima⁵⁸) sono tra le proposte più significative in tale senso che in seguito hanno caratterizzato la fisionomia dello *Scottish Parliament*.

Al di là delle sue evidenze strutturali passate e presenti, quali gli elementi dinamici che rendono la *devolution* scozzese un fondamentale motore interno della trasformazione del Regno Unito contemporaneo? Alcuni tra essi sono condivisi con le altre formule devolutive attuate nelle diverse aree substatuali. Altri sono peculiari del contesto scozzese.

Con gli altri sistemi in cui la *devolution* ha trovato attuazione lo scozzese condivide un doppio ordine di binomi: *devolution*-democrazia

(56) All'epoca analizzate in A. BROWN, D. McCRONE, L. PATERSON, *Politics and Society in Scotland*, Basingstoke, Macmillan, 1998.

(57) Di cui si tratta ampiamente nella rassegna di S.L. GREER (a cura di), *Devolution and Social Citizenship in the United Kingdom*, Bristol, Policy Press, 2009.

(58) Sui caratteri della prima fase di divario tra politica scozzese e politica britannica cfr. M.O'NEILL (a cura di), *Devolution and British Politics*, Harlow, Longman, 2004; e D. HOUGH, C. JEFFERY, *Devolution and Electoral Politics*, Manchester, Manchester University Press, 2006.

diretta e *devolution*-metodi elettorali misti. Alla pluralità delle riforme devolutive si abbina infatti uno sciame di *referendum* posti in essere come momenti partecipativi in cui gli elettorati delle singole aree sono stati chiamati a deliberare sull'acquisto di efficacia dei trasferimenti di funzioni, secondo un procedimento invero alquanto atipico perché le consultazioni devolutive, in modo scarsamente coerente con la strenua difesa del principio della supremazia parlamentare che tuttora caratterizza le credenze costituzionali ufficiali, e quindi il compimento della riforma devolutiva è stato di fatto (e pertanto, considerata la natura flessibile della Costituzione, anche di diritto) condizionato al positivo responso popolare. In Scozia la casistica referendaria si presenta particolarmente nutrita e ricca di implicazioni a volte problematiche: se nel marzo 1979 il *referendum*, appuntamento del devoluzionismo con l'opinione popolare denso di aspettative⁵⁹, impediva per una manciata di voti l'istituzione di un Parlamento a Edimburgo provocando una dura reazione di protesta dei Nazionalisti che avrebbe contribuito alla caduta del Gabinetto laburista per esplicita pronuncia di *no confidence* alla Camera dei Comuni, nel 1997 era indetta una duplice consultazione che poneva in risalto la particolarità del caso scozzese, trattandosi di un *referendum* con due quesiti, il primo sulla opportunità dell'istituzione del Parlamento e il secondo sul trasferimento a questo di un limitato potere di imposizione fiscale. La tensione autodeterminativa insita in tutti i *referendum* devoluzionisti del Regno Unito raggiungerà presumibilmente il suo acme in Scozia con il voto sull'indipendenza, in calendario per la fine del 2014 e di cui qualcosa in più sarà detto al termine di queste annotazioni. L'adozione di sistemi elettorali misti in Scozia così come nelle altre aree della *devolution* britannica, e del *Single Transferable Vote* nell'Irlanda del Nord, è un'altra interessante particolarità del principio devolutivo che può essere letta alla luce sia della tendenza generale in favore di una riforma elettorale convergente verso meto-

(59) Per una approfondita analisi del contesto in cui il *referendum* scozzese maturò nel 1979, della sconfitta che ne seguì e delle prime prospettive di rilancio della campagna nazionalista per la separazione, v. H.M. DRUCKER, G. BROWN, *The Politics of Nationalism and Devolution*, London, Longman, 1980.

di misti di varia formulazione (per esempio, considerato con molto interesse dai riformatori è l'*Additional Member System* di derivazione tedesca), sia dell'opportunità strategica di evitare – soprattutto in una Scozia potenzialmente egemonizzata dallo *SNP* – la formazione di governi monopartitici forti del sostegno di quelle ampie maggioranze parlamentari che usualmente, nell'esperienza britannica della seconda metà del XX secolo, sono determinate dal crudo sistema maggioritario a collegio uninominale.

La Scozia della *devolution*, quale banco di prova di un metodo elettorale misto e di governi regionali di coalizione (come in effetti si è verificato prima dell'affermazione politica dello *SNP*), ha contribuito visibilmente a ridurre quella distanza tra istituzioni e società civile la cui percezione si era molto acuita già negli anni del conservatorismo post-thatcheriano e che nella fase del *New Labour* governante è stata il cruccio delle forze politiche britanniche di maggioranza e di opposizione che invariabilmente hanno inserito la questione in tutti i rispettivi manifesti elettorali. Pertanto si può dire che il sistema devoluto creato dallo *Scotland Act 1998*⁶⁰ abbia costituito un laboratorio di sperimentazione politica che ha avvicinato Esecutivi di coalizione (come quello scaturito dalle prime elezioni del maggio 1999, formato da Laburisti e Liberaldemocratici) ed Esecutivi monopartitici. Nella medesima direzione favorevole alla componente partecipativa della democrazia parlamentare sono orientati altri congegni che non sono elettorali, ma squisitamente parlamentari: per esempio, la massima copertura televisiva e telematica delle attività del Parlamento di Edimburgo, attivata fin dal 1999 e per saggiare la cui qualità è sufficiente visitare il *News and Media Centre*, può essere considerata all'avanguardia tra i diversi organi parlamentari operanti a diversi livelli nel Regno Unito da Westminster alle periferie devolutive e delle amministrazioni locali (e per alcuni suoi aspetti da questi imitata). Un nuovo genere di parlamentarismo sembra essere nato in Scozia con la *devolution*, e ciò non solo per l'uso dei mezzi di comunicazione

(60) Per una analisi approfondita di questa fondamentale legge devolutiva cfr. A. PAGE, C. REID, A. ROSS, *A Guide to the Scotland Act 1998*, London, Butterworths, 1999; e C. HIMSWORTH, A. PATERSON, *The Scotland Act 1998*, London, Sweet & Maxwell, 2000.

e per la totale pubblicità delle sedute, ma anche per via di norme di organizzazione delle strutture interne all'assemblea e dei loro lavori che hanno fatto sì che il regolamento dello *Scottish Parliament* si discosti considerevolmente, pur senza sconfessarne la tradizione e i principi informatori di fondo, dalla democrazia di Westminster: non è questa la sede per una analisi dettagliata dei diversi elementi, regolamentari o convenzionali, che formano le nuove "buone pratiche" del Legislativo scozzese⁶¹, e sia qui sufficiente rammentare che a un sistema di commissioni di carattere plurifunzionale sono affidati poteri sia di iniziativa e di scrutinio legislativo (invero di rara applicazione), sia di controllo sull'operato dell'Esecutivo⁶², sia di inchiesta; a ciò va aggiunto che nella medesima assemblea parlamentare è ampiamente accolta la petizione popolare che va sotto l'esame obbligatorio di una *Public Petitions Committee* la completa pubblicità delle cui sedute è assicurata per la consueta via televisivo-telematica; e che lo *Scottish Executive*, che di ciò risponde politicamente al Parlamento, fa largo uso di consultazioni pre-legislative che coinvolgono associazioni e altri soggetti della società civile.

5. La West Lothian Question: un dilemma costituzionale prodotto dalla devolution

Non mancano tuttavia nella *devolution* scozzese gli elementi di contraddizione e alcune significative cause di tensione istituzionale difficilmente eliminabili e gravide di conseguenze sull'unità del regno. Particolarmente intricata e ancora in cerca di un'equilibrata soluzione è la celebre *West Lothian Question*, che nasce in seno al Parlamento

(61) Su cui si dia fede alle osservazioni contenute nei saggi raccolti in C. DECARO (a cura di), *Parlamenti e Devolution in Gran Bretagna*, Roma, Luiss University Press, 2005.

(62) Questo ruolo delle commissioni parlamentari, da cui sembra emergere un diverso ordine di rapporti tra Legislativo ed Esecutivo, invero non è peculiare del Parlamento scozzese, come dimostra l'indagine comparativa di M. SANDFORD, L. MAER, *Scrutiny under Devolution: Committees in Scotland, Wales and Northern Ireland*, London, University College London/The Constitution Unit, 2003, che già alla luce dei primi anni post-riforma poneva in risalto significativi elementi valutativi che indicavano in quale presumibile direzione si orienterebbe il neoparlamentarismo devolutivo.

di Westminster e in particolare alla Camera dei Comuni, ma è oggettivamente legata all'esistenza stessa dello *Scottish Parliament* giacché denuncia la fattuale condizione di sovradimensionamento del potere politico dei deputati eletti nei collegi scozzesi i quali, in virtù del loro naturale *status* di parlamentari, esercitano il proprio diritto di parola e, soprattutto, di voto non solo per Atti legislativi che concernono l'intero Regno Unito (ovvero quelli relativi alle c.d. *reserved matters*: tra questi la politica estera, la finanza, la difesa, i rapporti con l'Unione europea, ecc.), ma anche limitatamente all'Inghilterra per quegli Atti che in Scozia riguardano altrimenti le *deserved matters* su cui legifera il Parlamento di Edimburgo. La questione non produrrebbe alcuna complicazione se il rapporto tra Westminster e Parlamento scozzese si declinasse esclusivamente sul piano della tecnica legislativa⁶³, e se, di converso, i deputati eletti in Inghilterra potessero esercitare anche per la Scozia i medesimi diritti su Atti inerenti alle *devolved matters* derivanti dallo *Scotland Act 1998* e dalle sue successive estensioni, che tuttavia rientrano nell'esclusiva competenza dello *Scottish Parliament*. La *West Lothian*, in sintesi, determina un'evidente situazione di sopravvalutazione politica della rappresentanza della Scozia devoluta in seno al Parlamento del Regno Unito, creando un'antinomia che invero consegue all'intera riforma devolutiva così come applicata a tutte le aree substatali del Regno Unito⁶⁴, ma che con più diretta attinenza al caso della Scozia produce un considerevole impatto sull'attività del Legislativo britannico e un macroscopico squilibrio politico all'interno della Camera dei Comuni. Di essa si ebbero eloquenti anticipazioni storiche nell'epoca della *home rule* irlandese e, in particolare, in occasione del serrato dibattito parlamentare che nel 1886 seguì l'iniziativa dell'*Irish Home Rule bill* liberale; la stessa esistenza di un'assemblea legislativa in Irlanda del Nord, ovvero del Legislativo dello *Stormont*

(63) Ma così non è, come si legge in R. RAWLINGS, R. HAZELL, *Devolution, Law Making and the Constitution*, Exeter, Imprint Academics, 2005.

(64) Come si rileva in M. ELLIOTT, *Devolution, the West Lothian Question, and the Nature of Constitutional Reform in the United Kingdom*, Newsletter del Constitutional Law Group, 26/3/2013, in www.ukconstitutionallaw.org.

attivo a Belfast tra il 1921 e il 1972, aveva posto in risalto problemi analoghi; la sua prima definizione in chiave scozzese e l'origine della sua denominazione d'uso corrente risalgono al 1977, allorché nel quadro del dibattito parlamentare inerente ai progetti di legge destinati a cadere con il *referendum* del 1979 il dissenziente deputato laburista eletto nel collegio del West Lothian criticò aspramente l'eventualità che, per effetto della riforma devolutiva, parlamentari eletti nelle aree subnazionali partecipassero a votazioni decisive su questioni di *English politics* senza che lo stesso potere risultasse attribuito ai deputati inglesi per le suddette aree. Per risolvere le dilemmatiche implicazioni sollevate dalla *West Lothian question*, che è un valido cavallo di battaglia sia di molti antidevoluzionisti (che desidererebbero una restaurazione del centralismo unionista), sia dei separatisti e dei federalisti (che considerano il passaggio al federalismo un antidoto allo squilibrio da essa determinato⁶⁵), sono state prospettate diverse soluzioni partendo dalla constatazione che nessun mutamento può essere intervenuto nella sfera potestativa della Camera dei Comuni – e pertanto nello *status* dei suoi deputati, regolato da storici usi e costumi – a causa della *devolution*, considerata non un trasferimento di poteri sovrani al Parlamento scozzese, bensì appunto una semplice “devoluzione” da intendersi come mera ricollocazione territoriale di poteri non implicante alcuna limitazione della sovranità del Parlamento di Westminster. Ma poiché è necessario che si eviti di infrangere le tutele previste dallo *Scotland Act 1998*, su tale premessa è sorta una nuova convenzione, detta *Sewel Convention* dal nome del Pari scozzese suo promotore, che consente a tutti i parlamentari della Camera dei Comuni di legiferare su materie che rientrino tra quelle devolute allo *Scottish Parliament*, e per le quali a norma della legislazione devolutiva sarebbero privi di competenza, a condizione che una apposita mozione (detta *legislative consent motion*) sia preventivamente stata

(65) Questa tesi è stata efficacemente illustrata da B. BARDER nel *memorandum* presentato alla *McKay Commission* (ovvero la *Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons*, che sotto la presidenza di Sir William McKay ha indagato sulla *West Lothian Question* tra il febbraio 2012 e il marzo 2013) con il titolo *Question: West Lothian? Answer: A Federal United Kingdom*, July 2012.

approvata da quest'ultimo⁶⁶. Che la *Question* non sia ancora soluta, e che i rapporti tra la Camera dei Comuni e il Parlamento scozzese siano ancora problematici è dimostrato dalla nomina (gennaio 2012) di una *Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons* di cui si attende il Rapporto finale per la primavera 2013 e per mezzo della quale il Gabinetto di coalizione conservatore-liberaldemocratico, in cui convivono tendenze sia ostili sia favorevoli alla devoluzione, intende approfondire l'analisi delle implicazioni parlamentari, e pertanto latamente costituzionali, della devoluzione e formulare nuove ipotesi di composizione.

La *West Lothian Question* solleva, in definitiva, la problematica della conflittualità dei rapporti tra due Legislativi, il britannico e il devoluto, che in ragione dei diversi orientamenti politici e programmatici delle rispettive maggioranze (è noto, per esempio, lo scarsissimo supporto storicamente tributato dall'elettorato scozzesi ai Conservatori: tale situazione, che assunse toni stridenti nel periodo thatcheriano quando ancora la *devolution* non era attuata, si ripropone nei tempi attuali) possono attuare opzioni normative tra loro divergenti, come dimostra una lunga sequenza di vicende parlamentari d'epoca blairiana relative – tra i diversi – all'approvazione per la Scozia di un *Ethical Standards in Public Life etc. (Scotland) Act 2000*, di un *Housing (Scotland) Act 2001*, di un *Education (Graduate Endowment and Student Support) (Scotland) Act 2001*, di un *Community Care and Health (Scotland) Act 2002*, di un *Freedom of Information (Scotland) Act 2002*, di un *Homelessness etc. (Scotland) Act 2003* e di un *Local Government in Scotland Act 2003*) in cui le opzioni dello *Scottish Parliament* differivano sensibilmente da orientamenti e principi dettati dall'Esecutivo britannico operante a Westminster. Ma allo stesso modo in diverse altre occasioni il voto dei deputati laburisti scozzesi è stato determinante per sostenere le posizioni del Gabinetto Blair su questioni di mera applicazione inglese. Ne deriva una situazione di estrema

(66) Sulla nascita e l'impiego di tale convenzione v. G. BURGESS, *The Sewel Convention. Westminster Legislation in Devolved Areas*, in *Scottish Constitutional and Administrative Law and Practice*, 1, 2000, pp. 12-16.

complessità, che sta già diventando materia di impegno della *Supreme Court of the United Kingdom*, Corte di giustizia di alto rango di recente istituzione che si collega al quadro devolutivo poiché la sua giurisdizione è chiamata ad occuparsi, *inter alia*, dei c.d. *devolution cases* e pertanto dei conflitti legislativi e di potere tra le “aree costituenti” del Regno Unito, come già dimostrano alcune prime decisioni di tale indole: memorabile nel 2011 la *AXA General Insurance v Lord Advocate* in cui si intravede un effetto limitativo della stessa sovranità parlamentare di classica memoria⁶⁷.

Tra le diverse soluzioni prospettate in relazione alla *West Lothian Question* le più radicali sono certamente quella prospettata dall’unionismo estremo, che esaltando dogmaticamente l’onnipotenza del

(67) La sentenza *Axa General Insurance and ors v Lord Advocate and ors [2011] UKSC 46* merita di entrare negli annuari del nuovo ordine devolutivo britannico. Con essa la Corte Suprema ha preso in esame la posizione del Parlamento scozzese e dei suoi atti legislativi nel contesto costituzionale del Regno Unito, concludendo che esso, a differenza di altri enti pubblici (tra cui le Assemblies gallese e nordirlandese che partecipano anch’esse della *devolution*), è organo politico nel senso pieno del termine a norma dello *Scotland Act 1998* che ha devoluto alla Scozia una potestà legislativa nel senso completo del termine. Pertanto, a meno di non aver oltrepassato i limiti posti dallo *Scotland Act 1998* (ad esempio invadendo il campo delle *reserved matters* che sono prerogativa del Parlamento di Westminster) l’attività normativa del Parlamento di Holyrood, pur rimanendo formalmente assoggettata al diritto di Westminster, acquisisce nell’ordine costituzionale britannico una posizione *sui generis* che argina l’influenza in Scozia della sovranità parlamentare del Legislativo britannico e impone alle Corti un obbligo di maggior deferenza e di cautela interpretativa; la Corte Suprema ha fondato i primi elementi di quella che potrebbe diventare la dottrina della sostanziale analogia (anche se non parità costituzionale) tra il Parlamento di Westminster e lo *Scottish Parliament* che nell’ambito della sua competenza esercita “the highest legal authority” in quanto “the dominant characteristic of the Scottish Parliament is its firm rooting in the traditions of a universal democracy. It draws its strength from the electorate”. La sentenza è annotata, tra i molti, da A. TOMKINS, anche autore di *Our Republican Constitution*, London, Hart, 2005, nel breve *paper AXA in the Supreme Court: Is the Sovereignty of Parliament Doomed?*, nel suo *blog British Government and the Constitution*, 13 October 2011; e da J. DUNNE in *What Has Been the Most Significant Supreme Court Case to Date and Why* nel *blog UKSC*, 30 March 2012. Questa sentenza è un *devolution case* emblematico, se si considera che con una successiva decisione, nel caso *Imperial Tobacco Ltd v Lord Advocate (Scotland) [2012] UKSC 6*, pur negandosi che lo *Scotland Act 1998* abbia valore intrinsecamente “costituzionale”, alla legislazione scozzese è riconosciuta una collocazione giuridicamente preminente che è invece negata alle altre Assemblies – anch’esse elettive – della *devolution*.

Parlamento di Westminster contro ogni attentato di origine devolutiva auspica la soppressione *tout court* della *devolution* e il ritorno a uno Stato unitario centralizzato; ai suoi antipodi si colloca la soluzione ultranazionalista che, enfatizzando il principio che configura il Regno Unito come composto da quattro vere e proprie *constituent countries* (Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord), ipotizza che queste possano naturalmente diventare Stati indipendenti. Entrambe le ipotesi oppongono strumentalmente nazionalismo a nazionalismo. Della prima, che produrrebbe conseguenze inenarrabili, nulla conviene dire. La seconda è carica di profonde tensioni storiche e costituzionali e sulla scorta della contesa sulla *West Lothian Question* prende come spunto polemico l'eccessiva insistenza dei Conservatori unionisti inglesi sulla necessità di escludere i deputati scozzesi e delle altre aree di *devolution* dalle decisioni su atti legislativi che, poiché inerenti alle stesse materie che sono devolute ai Legislativi substatuali, troverebbero applicazione alla sola Inghilterra, e escludendo come illegittima ogni misura discriminatoria che leda lo *status* parlamentare del deputato ai Comuni consacrato dalle tradizioni inglesi, motiverebbero la creazione di quattro entità statuali indipendenti in cui ogni istituzione parlamentare voti finalmente per materie proprie. Ancora una volta, come nel 1707 e nel 1998, la questione parlamentare occupa il baricentro della questione costituzionale, e anche stavolta le prospettive autodeterminative che ne derivano sono di estrema densità giurispubblicistica.

6. La Scozia devoluta va verso l'indipendenza? Riflessioni sul referendum autodeterminativo

Resta pertanto da prendere in esame, in conclusione, la più volte menzionata vicenda relativa al *referendum* indipendentistico promosso dallo SNP⁶⁸.

(68) Sulle cui complesse e fortemente controverse implicazioni costituzionalistiche si veda l'accurato studio di G. MARZULLI, *Il "prossimo" referendum sull'indipendenza della Scozia. Un'analisi costituzionale*, in A. TORRE, J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit., pp. 427-454. Sul medesimo argomento si veda il saggio di ANONIMO, *The Scottish Constitutional Gambit: Taxonomie, Constitutional Narratives and the Proposed Referendum*, sottoposto a *peer review* per

Se si analizza con attenzione il dibattito devoluzionistico più prossimo ai nostri tempi, non si potrà ignorare il contributo, in questo campo, della politologia e pertanto qualche importanza dovrà essere attribuita necessariamente al movimento nazionalista, se non altro per non alimentare eccessive illusioni circa l'effettiva tenuta costituzionale della *devolution* come fattore di coesione dell'unità del Regno Unito e, tenendo conto della sua connaturata dinamicità, del suo essere motore di una progressione che dal semplice trasferimento cripto-regionalistico di poteri un tempo teorizzato nella seconda metà del Novecento tende a portare lo Stato unitario verso radicali trasformazioni sistemiche o, nel caso estremo, verso la dissoluzione.

Oggi condensato nello *SNP* che è il primo partito nell'area e, sulla scorta delle posizioni maggioritarie conquistate nel Parlamento di Edimburgo, alla guida dell'Esecutivo, il nazionalismo ha tratto vantaggio dall'onda lunga di un movimento rivendicativo che un tempo, sotto la potente influenza culturale della letteratura di Walter Scott, si alimentava di un affascinante *revival* folclorico e vernacolare (che pur avendo antiche radici in gran parte era frutto di una classica, britannica "invenzione della tradizione" alle cui tecniche lungamente si è dedicata la storiografia marxista) che al tramonto dello Stato liberal-vittoriano fu ampiamente sfruttato dal movimento degli *home rulers*, con dirette corrispondenze tra separatismo scozzese e indipendentismo eversivo irlandese. In seguito, gli anni (1970-79) furono marcati dalla cosiddetta "sfida nazionalista" che dalla Scozia e dal Galles si insinuava nelle istituzioni di Westminster, ovvero nel *sancta sanctorum* del regime costituzionale, mettendone in discussione i caratteri anglocentrici. Alla luce delle concezioni delle correnti non-conformiste del costituzionalismo periferico e in quanto variamente connessa agli schemi del regionalismo classico⁶⁹, e da taluni considerata di volta in

l'International Journal of Constitutional Law, 2010 ma restato inedito e reperibile in www.law.cf.ac.uk/research/pubs/repository/2037.pdf.

(69) Con notevole indulgenza verso ipotesi visionarie e riprendendo motivi già presenti nelle prospettive indicate da J.P. Mackintosh, in tal senso argomentava J.C. BANKS in *Federal Britain? The Case for Regionalism*, London, Harrap, 1971. Solo apparente la contrapposizione tra devoluzionismo e federalismo in un altro interessante saggio di

volta una formula federale *tout court*, o al contrario posta in antitesi alla federalizzazione⁷⁰, o pragmaticamente configurata come una tappa intermedia verso la federalizzazione dello Stato (molto divergenti le chiavi di lettura in proposito), pur non essendo una forma di federalismo⁷¹ la *devolution* fa di tutto per assomigliargli, per esempio nella tecnica della collocazione della potestà legislativa usata nello *Scotland Act 1998* (ma presente anche nelle altre leggi devolutive) che è tipica di una ripartizione federalistica del potere dal momento che traccia la distinzione tra *reserved* e *devolved matters* enumerando le prime entro la sfera del Parlamento di Westminster, e trasferendo

fine-ciclo – ovvero a dibattito devolutivo ormai esaurito – comparso sotto gli auspici del *Federal Trust*: B. BURROWS, G. DENTON, *Devolution or Federalism? Options for a United Kingdom*, London, Macmillan, 1980.

(70) È questa la visuale in M.A. FAZAL, *A Federal Constitution for the United Kingdom. An Alternative to Devolution*, Aldershot, Dartmouth, 1997, con cui nel momento in cui si andava delineando la riforma devolutiva si tentava di opporre *in extremis* uno schema di quasi-federalizzazione che largamente attingeva alla teoria generale sul tema. Sul punto v. anche N.C. MCGABE (a cura di), *Comparative Federalism in the Devolution Era*, Lanham, Md. Lexington Books, 2002. Una recente versione di tale tesi trova sviluppo nel memorandum di A. BLICK, G.W. JONES, *A Federal Future for the UK: The Options*, London, The Federal Trust, 2010.

(71) Su tale distinzione si sofferma uno dei più eminenti costituzionalisti britannici, l'oxfordiano V. BOGDANOR, precisando che "Devolution establishes new constitutional relationships between the different parts of the UK, relationships not wholly similar from those familiar in federal states, such as the USA and Germany, but wholly new in Britain, with the very limited exception of the 1921-1972 Northern Ireland experience of devolution. Devolution is not, of course, the same as federalism. Federalism involves dividing the powers of government between a central government and various states or provinces (...). The constitution is sovereign, and in most federal states, the courts can declare void federal legislation that is contrary to the constitution. Devolution, by contrast, preserves, in principle, the sovereignty of Parliament. The Westminster Parliament can, in theory, continue to legislate for Scotland, Wales or Northern Ireland even on devolved matters; and it can, if it wishes, simply abolish the devolved bodies by a simple Act of Parliament, as it did with the Northern Ireland Parliament in 1972", ma concludendo che, in sostanza, "The creation of devolved bodies in Scotland, Wales and Northern Ireland, together with the British-Irish Council, not only transform a unitary state into a quasi-federal one but also provide for a confederal link between the UK as a multinational state and the Irish Republic. These arrangements constitute an attempt to recognise the various and distinctive national identities of the peoples living in these islands and the close and complex links between them", in *Quasi-federalism?*, nota comparsa in *Politics and Government online*, 2011, sito sponsorizzato dall'Esecutivo del Galles.

tutte le altre al Legislativo scozzese. Va tuttavia aggiunto che quella distinzione tra federalizzazione e devoluzione – o tra Stato federale, regionale, autonomico o devoluto – che nel sistematico approccio del giuspubblicista europeo continentale appare ancora sufficientemente definita e priva di ambiguità, molto spesso appare alquanto labile nella percezione di osservatori britannici e talvolta anche espressione di un sincretismo costituzionale⁷², in un quadro in cui la tenuta unitaria del sistema britannico sembra, anche a causa dei progressi della *devolution* stessa, rendersi istituzionalmente sempre più debole⁷³.

Nella prospettiva scozzese del passaggio dalla *devolution* all'indipendenza, la democrazia referendaria tornerà a rivestire un ruolo che i Nazionalisti considerano determinante quale tappa di quel radicale rinnovamento del sistema costituzionale del Regno Unito che lo *SNP* ha a suo tempo propagandato attraverso l'iniziativa della *National Conversation* intesa a coinvolgere la società civile dell'area nell'elaborazione di una progettualità legislativa che definisce le modalità costituzionali di tale passaggio. Se si considera la questione nella sua globalità storica, ogni devoluzionista nutre nel suo intimo aspirazioni indipendentiste⁷⁴, e pertanto lo sconfinamento della *devolution* scozzese nella separazione dal Regno Unito e l'esperienza della *National Conversation* sono state interpretata dai Nazionalisti come una faccenda di carattere squisitamente autodeterminativo da portare ad esito principalmente per via di democrazia diretta, e da condurre attingendo per esempio agli argomenti che un tempo, ispirandosi alla

(72) Come nella preistoria del pensiero devoluzionistico, efficacemente riassumibile nel *pamphlet* di J.A.M. MACDONALD, *The Case for Federal Devolution*, London, P.S. King & Sons, 1920.

(73) Per cui è molto frequente imbattersi in studi, peraltro di considerevole valore, in cui sistemi federali e sistemi a *devolution* sono esaminati in giustapposizione; per tutti, si veda il pur pregevole J. LOUGHLIN (a cura di), *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford, Oxford University Press, 2001, in cui compaiono saggi dedicati a Regno Unito, Irlanda, Germania, Francia, Spagna, Italia, ecc.

(74) Come si può desumere da una copiosa produzione letteraria, di cui si ha sintesi in J.E. MURKENS, B. JONES, M. KEATING, *Scottish Independence. A Practical Guide*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2002.

dottrina della *relative deprivation* scozzese, enfatizzavano l'importanza della rivendicazione delle risorse del territorio e della tutela della dignità delle istituzioni nazionali ereditate dal 1707. Da ciò l'impiego del *referendum*, strumento che s'è visto essere connaturato al devoluzionismo e che i Nazionalisti interpretano come luogo privilegiato della *New Politics* che dappertutto si sta affermando o dovrebbe affermarsi nel Regno Unito con la Scozia come luogo principale di irradiazione⁷⁵, a fronte dell'opzione parlamentaristica prediletta dalle formazioni che nel Legislativo di Edimburgo formano le branche scozzesi dei *British parties* un tempo governanti in coalizione (lo *Scottish Labour Party* e gli *Scottish Liberal Democrats*, branche regionali che esercitano una visibile influenza anche sugli orientamenti dei partiti su scala britannica anche ciò rientrando nella *West Lothian Question*) o da sempre in opposizione (lo *Scottish Conservative and Unionist Party*, branca di un partito tradizionalmente impopolare nell'area anche per via della sua ostilità nei riguardi della devoluzione⁷⁶) e a suo tempo promotori della già menzionata *Calman Commission* che nel 2007 si propose come alternativa costituzionalista al manifesto indipendentista lanciato dallo *SNP* nell'agosto 2007 con il rapporto *Choosing National Future. A National Conversation: Independence and Responsibility in the Modern World*.

Per sua natura la *devolution* implica un diretto rapporto tra istituzioni di governo, elettorato e formazioni sociali legate da uno spiccato senso di identità nazionale, il che ha dato luogo a una contesa con il Governo britannico che, per contrastare l'evoluzione in senso referendario, ha inizialmente promosso una modifica dello *Scotland Act 1998* recettiva delle indicazioni della *Calman Commission*, a sua volta arrestata per effetto dell'applicazione della *Sewel Convention* in forza della quale il Parlamento scozzese a maggioranza nazionalista

(75) Il quadro complessivo è ben delineato in P. CAIRNEY, *The Scottish Political System since Devolution: From New Politics to the New Scottish Government*, Exeter, Imprint Academics, 2011.

(76) Un'impopolarità impietosamente analizzata in A.T.T. SMITH, *Devolution and the Scottish Conservatives: Banal Activism, Electioneering and the Politics of Irrelevance*, Manchester-New York, Manchester University Press, 2011.

ha ostacolato la revisione legislativa. Uno scenario di veti incrociati, resi espliciti dai due Parlamenti di Westminster e di Holyrood, ha pertanto rallentato sia il processo di espansione del dettato devolutivo, sia l'indizione del *referendum* che i Nazionalisti avevano preannunciato per la terza legislatura scozzese. In seguito, gli ulteriori sviluppi della questione devolutivo-indipendentistica si sono posti in Scozia sotto l'egida delle elezioni parlamentari del maggio 2011 che hanno riconfermato le posizioni dominanti dello *SNP*, infine riconosciute dal Gabinetto di coalizione britannico come espressione di un chiaro mandato dell'elettorato dell'area substatale. In seguito a tale evento elettorale, che in modo inoppugnabile ha confermato l'egemonia politica del nazionalismo, la consultazione diretta dell'opinione popolare scozzese sulla questione dell'indipendenza ha assunto tuttavia le sembianze di un *paper* formulato non in Scozia bensì a Londra e intitolato *Scotland's Constitutional Future*⁷⁷, il cui quesito fondante è "a legal, fair and decisive referendum on whether Scotland should leave the United Kingdom": ipotesi invero poco coerente con la concezione classica del *referendum* nel Regno Unito, che fin dal 1979 è considerato consultivo (*advisory*) e non giuridicamente imperativo (*mandatory*), ma che è funzionale a una presentazione deterrente della problematica costituzionale intesa a sottolineare che la separazione della Scozia non potrebbe che produrre un effetto sconvolgente sull'esistenza stessa del Regno Unito. Nondimeno l'iniziativa del Governo britannico ha rivelato anche l'intento di sottrarre fondamento costituzionale all'azione autodeterminativa posta in essere da un Esecutivo devoluto egemonizzato da uno schieramento nazionalista e supportato da partiti minori, di cui è stata posta oggettivamente in discussione quella legittimazione a indire il *referendum* che – secondo l'interpretazione dei costituzionalisti dello *SNP* – spetterebbe all'Esecutivo scozzese per via dell'intrinseca flessibilità dello *Scotland Act 1998*, e che invece, vista da Westminster, è in giuridico conflitto con l'inclusione della materia dell'organizzazione costituzionale dell'Unio-

(77) Estensivamente: SECRETARY OF STATE FOR SCOTLAND, *Scotland's Constitutional Future. A Consultation on Facilitating a Legal, Fair and Decisive Referendum on whether Scotland Should Leave the United Kingdom*, London, Cm 8203, January 2012.

ne – ovvero del Regno Unito come Stato unitario – tra le *reserved matters* che lo *Scotland Act 1998* colloca entro la sfera potestativa esclusiva delle istituzioni britanniche.

Il confronto sulle modalità di realizzazione della consultazione referendaria, ritenuta ormai ineludibile anche da parte dei Conservatori oggi al governo con i Liberaldemocratici, è aperto a diversi sviluppi e la possibilità di attivare il voto dei cittadini scozzesi sulla questione dell'indipendenza è orientata intorno ad alcune ipotesi che possono essere considerate non manifestamente incompatibili con la natura della *devolution*: tra queste, l'attribuzione *ad hoc* al Parlamento scozzese del potere di indizione, salva la precisazione dei termini del quesito; l'inclusione del potere di indizione tra le clausole *in itinere* del nuovo *Scotland bill*; e l'approvazione a Westminster dell'indizione di un *referendum* dello stesso genere di quelli del 1979 e del 1997. Si tratta, a ben vedere, di proposte tutte di natura parlamentare, e parlamentare britannica, a cui l'Esecutivo nazionalista ha replicato con il documento *Your Scotland, Your Referendum*, ribadendo la fisionomia del *referendum* come strumento autonomo di autodeterminazione nazionale, non teleguidato da Londra ma espressione del diritto degli Scozzesi – ivi compresi quelli meno propensi a uniformarsi alle posizioni separatiste preferendo piuttosto un ulteriore incremento dell'autogoverno devolutivo, che non superi la soglia oltre la quale sussiste la dissoluzione dello Stato britannico – ad esprimersi politicamente.

Si ripropongono in tal modo antiche modalità di intervento politico. Così come un tempo la grande riforma delle autonomie che con il *Local Government (Scotland) Act 1973* introdusse in Scozia l'unico reale sistema regionale del Regno Unito si tentò di prevenire gli sviluppi esplicitamente devolutivi della questione scozzese, oggi la formulazione dello schema di *Devolution Max*, ovvero di una devoluzione completa, portata alle estreme conseguenze oltre le quali sussiste solamente la separazione o, tutt'al più, il federalismo, è considerata un antidoto all'indipendenza dell'area negoziata dal Parlamento scozzese con il Legislativo di Westminster (una sorta di *Treaty of Union* all'incontrario?), se non addirittura unilateralmente dichiarata. D'altra parte, un'ipotesi più gradualistica vedrebbe nel positivo esito di un *referendum* sull'indipendenza la premessa politica necessaria per le-

gittimare l'Esecutivo scozzese non a dichiarare la separazione, ma a negoziarne i termini: il voto popolare, pertanto, esprimerebbe una linea di principio e non un passaggio costituzionalmente determinante, e da esso dovrebbe nascere non già un distacco *tout court* della Scozia dal Regno Unito, bensì un progetto di Costituzione del nuovo Stato indipendente (tale gradualismo tuttavia non è condiviso dalle frange estreme dello *SNP*, che al voto popolare intende chiedere una decisione netta, e non un semplice orientamento sul futuro della nazione che rischierebbe di lasciare la Scozia in una sorta di nebulosa, inconcludente condizione costituzionale che ben trova sintesi nella polemica contrapposizione basata sul gioco di parole *referendum-neverendum*).

Al di là del dato referendario, è evidente che la questione dell'indipendenza trae le sue premesse dalla rilettura critica dello *Scotland Act 1998* e dai diversi itinerari interpretativi che sono praticati dalle forze politiche in campo.

Tra le diverse formule di *devolution* oggi applicate nel Regno Unito, la scozzese presenta il più alto tasso di dinamismo sia nelle sue modalità di esercizio che si spingono fino alla prospettiva della *Devolution Max* e della quasi-federalizzazione, sia nelle sue componenti di dottrina costituzionale (il dibattito sul *referendum*, sulla sua natura giuridica e sulle sue conseguenze sull'assetto del Regno Unito e sulle prospettive che apre in direzione di una nuova scrittura costituzionale⁷⁸ ne sono le prove attualmente più eloquenti), sia infine nelle sue implicazioni di alta giurisdizione (come ha dimostrato la sentenza *AXA*, la nascita di nuovi *devolution cases* innanzi alla Corte Suprema è oggi una realtà, e non più una mera eventualità). Si rende pertanto necessaria una profonda revisione della formula devolutiva, da intendersi non più come una questione inerente alla sistemazione istituzionale di un'area periferica della Gran Bretagna, bensì come un veicolo di riconsiderazione della natura flessibile dell'intero ordinamento costituzionale del Regno Unito.

(78) Interessante argomento ultimamente commentato in S. TIERNEY, *After the Referendum: The Scottish Government's Proposal for a Written Constitution*, Newsletter del Constitutional Law Group, 12/3/2013, in www.ukconstitutionallaw.org.

Il federalismo belga alla luce della sesta riforma dello Stato (*)

Francesca Angelini e Marco Benvenuti

Abstract

L'articolo prende in esame l'evoluzione in senso federale dell'ordinamento belga, con particolare riferimento alla sesta riforma dello Stato, attualmente in corso, successiva alle elezioni federali del 13 giugno 2010 e alla complessa elaborazione dell'“Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat”. Sono oggetto di analisi i profili di ordine procedimentale, l'assetto di Bruxelles e dei Comuni circumvicini, il Senato, il riparto di competenze tra lo Stato e gli enti federati e l'autonomia finanziaria di questi ultimi. Il quadro complessivo che ne deriva induce a due considerazioni di insieme. In primo luogo, la continua rivendicazione nel dibattito pubblico belga di specificità identitario-linguistiche costituisce un obiettivo di ordine eminentemente politico. In secondo luogo, le continue trasformazioni dell'assetto territoriale di quell'ordinamento rappresentano un esempio eloquente della scelta di incidere più sulle manifestazioni di rango giuridico-costituzionale della crisi del legame tra consociati che non sulle ragioni di ordine prevalentemente sociale ad esse sottostanti.

1. Introduzione

Sorprende come due Stati appartenenti sì entrambi all'Unione europea – il Belgio e l'Italia – ma geograficamente lontani e diversi per

(*) Nel presente lavoro ci si limiterà a riferimenti bibliografici davvero essenziali e prevalentemente recenti; per una più ampia disamina del federalismo belga, sia consentito rinviare, sin da ora, a F. ANGELINI e M. BENVENUTI, *Belgio*, in R. BIFULCO (a cura di), *Ordinamenti federali comparati*, Torino, Giappichelli, 2012, vol. II, di cui il presente scritto costituisce la naturale continuazione. Il lavoro è frutto di una riflessione comune dei due autori; in particolare, Francesca Angelini è autrice dei parr. 7 e 8 e Marco Benvenuti è autore dei parr. da 1 a 6. La traduzione dei testi normativi è stata svolta dagli autori a partire dagli originali in lingua francese.

dimensione e popolazione vengano sovente accostati nel dibattito pubblico-politico del primo dei due Paesi, in termini non certo lusinghieri per il secondo¹. L'immagine del Belgio come "Italie sans soleil"² sembra però ribaltarsi, ove si assuma come oggetto di osservazione il rispettivo assetto istituzionale: in questo frangente, è l'ordinamento giuridico belga a suggerirci, in qualche caso, soluzioni più o meno realisticamente compatibili per nostri problemi politico-istituzionali – come in occasione della difficile formazione del primo Governo della XVII legislatura repubblicana³ – o di contro ad apparirci, in qualche altro, "l'unica esperienza di federalismo per separazione... tutt'altro che riuscita"⁴. In ogni caso, proprio la varietà di opinioni espresse ora *in bonum*⁵ e ora *in malum* suggerisce molta cautela nei confronti di qualunque ipotesi di comparazione giuridica tra il Belgio e l'Italia e impone, prima di tutto, una decisa presa di coscienza delle profondissime differenze di ordine culturale, linguistico e sociale, ancor prima che istituzionale, tra i due Paesi e, con esse, per quel che qui rileva,

(1) Così, secondo K. DESCHOUWER, L. DE WINTER, *La Corruption politique et le clientélisme*, in M. MARTINELLO, M. SWYNGEDOUW (a cura di), *Où va la Belgique?*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 139, "la Belgique se voit régulièrement comparée à l'Italie. Cette comparaison ne fait pas en premier lieu référence au surnom de la ville de Bruges (la 'Venise du nord'), mais bien à un nombre important de procédures et de pratiques qui font inévitablement penser à la politique italienne. La participation, le clientélisme et la corruption (qu'elle soit grande ou petite) n'en sont pas les moindres".

(2) M. OLIVETTI, *Il sistema federale belga in prospettiva comparata*, [2003], su www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/olivetti.doc, p. 1.

(3) Si vedano, ad esempio, a proposito dell'eventuale *prorogatio* del Governo Monti, L. CUOCOLO, *Prorogare Monti?*, in *Il Secolo XIX*, 2 marzo 2013, p. 3, con opinione contraria; L. PALMERINI, *Ora spunta l'ipotesi della proroga a Monti*, in *Il Sole-24 Ore*, 3 marzo 2013, p. 7 (con opinioni contrarie di F. Clementi e V. Onida); A. CARUGATI, *Prorogatio?*, in *l'Unità*, 6 marzo 2013, p. 6 (con opinioni contrarie di S. Ceccanti e C. Mirabelli e opinione possibilista di A. Manzella); tutto ciò sulla scorta di quanto sostenuto – invero senza fare esplicito riferimento all'esperienza costituzionale belga – da P. BECCHI, *La "prorogatio", la Corte costituzionale e gli equivoci del web*, in *Corriere della Sera*, 5 marzo 2013, p. 6.

(4) G. GARDINI, *Centralismo o secessione*, in *Questa rivista*, 2013, p. 25.

(5) Si pensi già all'influenza che la Costituzione belga del 1831 avrebbe avuto – o, per meglio dire, avrebbe dovuto avere – sullo Statuto albertino del 1848; sul punto, cfr., per tutti, R. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, vol. I, p. 22.

del diverso fondamento storico del processo di pluralizzazione dei livelli territoriali di potere⁶.

Se ci si ferma al mero dato definitorio, infatti, è con una legge costituzionale del 5 maggio 1993 che viene modificato *in apicibus* l'art. 1 della Costituzione del 1831, il quale si apre da allora con l'enunciato "il Belgio è uno Stato federale". Se si allarga il campo di osservazione al piano delle revisioni costituzionali, la "lunga marcia"⁷ verso un assetto federale ha avvio, come si dirà (*infra*, par. 2), con una legge costituzionale del 24 dicembre 1970, con la quale vengono istituite le "Regioni linguistiche", le "Comunità" (allora invero denominate "Comunità culturali") e le "Regioni". Se poi si vuole cogliere in tutta la sua consistenza la scelta politica fondamentale che ha portato al successivo processo di disarticolazione territoriale dell'ordinamento giuridico – scelta politica allora forse non del tutto consapevole, ma non per questo meno determinante – occorre risalire ancora a mezzo secolo addietro, quando nel periodo tra le due guerre mondiali una serie di leggi (ordinarie)⁸ abolisce, con la rilevante eccezione di Bruxelles e dei Comuni circumvicini, il regime di bilinguismo tra neerlandese (maggioritario) e francese (minoritario). È da allora, infatti, che, sulla base prima di censimenti linguistici decennali e poi, nel 1962, di una legge (ordinaria), si decide di istituire un assetto di bilinguismo territorialmente alternativo (o monolinguisimo su base regionale), compendiabile nella formula *cuius regio, eius lingua*⁹. In questo modo, nel lento fluire dei decenni si cristallizzano all'interno sì di un medesimo Stato, ma solcato da una vera e propria frontiera linguistica due

(6) Sul punto, cfr. M. LEROY, *Il federalismo belga*, trad. it. in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 70.

(7) P. CARROZZA, *Lo Stato belga e la sua crisi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, p. 995.

(8) Segnatamente, una legge (ordinaria) del 31 luglio 1921 e poi una legge (ordinaria) del 14 luglio 1932 sul regime linguistico dell'insegnamento primario e dell'insegnamento intermedio; una legge (ordinaria) del 28 giugno 1932 sull'uso delle lingue in materia amministrativa; una legge (ordinaria) del 15 giugno 1935 sull'uso delle lingue in materia giudiziaria.

(9) S. VENTURA, *Le premesse del processo di federalizzazione in Belgio*, in *Quaderni di scienza politica*, 2006, p. 103.

gruppi separati di cittadini¹⁰, che non conoscono – perché non sono tenuti, fin dalla scuola, a conoscere – la lingua degli altri e, a cascata, due sistemi di informazione, due paesaggi politici, due universi culturali paralleli, che non comunicano tra loro perché sono privi degli strumenti linguistici per farlo¹¹.

L'evoluzione del quadro politico belga appare paradigmatica di una siffatta “insularità”¹². A fronte di una tradizionale strutturazione tripartita, imperniata su una forza politica liberale, una cattolica e una socialista, ciascuno di questi tre partiti, tra gli anni 1968 e 1978, si sdoppia in due tronconi, uno di lingua neerlandese e l'altro di lingua francese, proprio in considerazione del fatto che, accanto ai *cleavage* tradizionali – città *versus* campagna, laici *versus* cattolici, lavoratori subordinati *versus* datori di lavoro¹³ – se ne aggiunge un altro, talora preponderante, dato dal contrasto identitario-linguistico tra le due parti del Paese¹⁴. E se si aggiunge a questa realtà segnata da una spiccata frammentazione l'incalzante azione di forze politiche qualificate in neerlandese come *zweeppartij*¹⁵, perché caratterizzate da un programma marcatamente autonomista (se non separatista), il risultato finale è che, allo stato, come nessuno dei parlamentari è eletto su base federale¹⁶, ancorché ciascuno di essi rappresenti la Nazione (art. 42

(10) Si è parlato di un vero e proprio “regime di *apartheid*” da parte di S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 139.

(11) Sul punto, da ultimo, M. GOLDONI, *Istituzioni federali e partiti nella crisi del Belgio*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, p. 145.

(12) Id., *Belgio*, in *il Mulino*, 2010, p. 968.

(13) Seguendo l'impostazione di S. ROKKAN, *Citizens, Elections, Parties*, [1970], trad. it. *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 190 ss.

(14) Sul punto, cfr., da ultimo, X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, Crisp, 2011, p. 288; A. MASTROMARINO, *Belgio*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 14.

(15) Letteralmente, “partiti frusta”; si pensi solo, da ultimo, al successo della *Nieuw-Vlaamse Alliantie* - N-VA, divenuta nelle elezioni per la Camera dei rappresentanti del 13 giugno 2010, come si dirà (*infra*, par. 3), il partito di maggioranza relativa sia nelle Fiandre che nell'intero Belgio e il cui leader B. De Wever è stato eletto, a seguito delle elezioni comunali del 14 ottobre 2012, Borgomastro della seconda città del Paese (e prima delle Fiandre), Anversa.

(16) Da questa considerazione è scaturita nel 2007 la proposta di una cerchia di studio-

Cost.), così “non c’è più un partito con dimensione nazionale”¹⁷, con tutte le difficoltà del caso per la determinazione dell’indirizzo politico di maggioranza.

2. (segue) *Le prime cinque fasi di riforma dello Stato intervenute dal 1970 al 2001*

L’attuale frangente politico-istituzionale belga è dunque, con ogni evidenza, il precipitato di alcune precise scelte politiche riconducibili già alla prima metà del Novecento e poi, sul piano più propriamente costituzionale, a una serie di profondissime trasformazioni istituzionali che, a partire dal 1970 – allorquando il Primo Ministro di allora G. Eyskens pronunciò la faticosa frase “de unitaire Staat... ist door de gebeurtenissen achterhaald”¹⁸ – scandiscono la storia di quel Paese in sei fasi, l’ultima delle quali è tuttora in corso¹⁹. In virtù di una legge costituzionale del 24 dicembre 1970, come si è già accennato (*supra*, par. 1), si istituiscono, in primo luogo, quattro *Regioni linguistiche* (una *di lingua francese*, una *di lingua neerlandese*, una *bilingue di Bruxelles-Capitale* e una *di lingua tedesca*), volte a delimitare, sulla base di quanto definito nella già citata legge (ordinaria) dell’8 novembre 1962, il territorio relativamente all’uso della lingua da parte

si, denominata Groupe Pavia, di istituire una circoscrizione federale per le elezioni federali, ora reperibile su www.paviagroup.be/proposal/PAVIAproposition.pdf; sul tema, cfr. altresì, da ultimo, L. DETROUX, *La Circonscription fédérale*, in *Revue belge de droit constitutionnel*, 2011, p. 308 ss.; D. SINARDET, *Le Projet de circonscription électorale fédérale*, in *Courier hebdomadaire*, 2012, fasc. MMCXVII, *passim*.

(17) R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2009, p. 270.

(18) “Lo Stato unitario... è superato dagli eventi” (in *Chambre des représentants. Annales parlementaires*, 18 febbraio 1970, p. 3); è la fine di quella che è stata qualificata, con un misto di ironia e di nostalgia, la “Belgique de papa” (A. MÉAN, *La Belgique de papa*, Liège, Polhis, 1989, spec. p. 11 ss.).

(19) Per una tabella riepilogativa rispetto a tali fasi, si veda, da ultimo, B. BAYENET, *Les Derniers accords institutionnels belges sur la 6eme réforme de l’Etat et le financement des Communautés et des Régions*, [2012], su www.iev.be/getattachment/fe31afb4-6c69-4051-8150-48de759ec449/Accords-institutionnelles-6eme-reforme.aspx, pp. 4-5.

dei pubblici poteri (art. 4, comma 1, Cost.). Inoltre, si dà vita a tre *Comunità culturali* (una *francese*, una *neerlandese* e una *tedesca*), competenti in materia di cultura, di insegnamento e di uso della lingua (art. 2 Cost.), di cui si dirà (*infra*, par. 7). Infine, si prevedono – ma solo sulla carta, dovendo intervenire in un secondo tempo una legge c.d. speciale *ad hoc* – tre *Regioni* (una *vallona*, una *fiamminga* e una *brussellese*), dotate di competenze allora non meglio delineate (art. 3 Cost.). Contestualmente, la ferrea regola dell'appartenenza identitario-linguistica si riverbera anche all'interno degli organi costituzionali dello Stato. Risale sempre al 1970 la necessaria istituzione, in seno a ciascuna delle due Camere, di un Gruppo di lingua francese e di un Gruppo di lingua neerlandese, cui tutti i parlamentari devono afferire (art. 43 Cost.). Tale ripartizione assume una rilevanza determinante, perché la Costituzione affida, da allora e in maniera crescente, la disciplina di talune materie a leggi dette *speciali* (o *a maggioranza cumulativa* o *super qualificata*), che costituiscono una sorta di suo “prolungamento”²⁰: esse sono sottoposte, infatti, all'approvazione sia dei due terzi dei voti delle Camere, sia della maggioranza di quelli di ciascuno dei due Gruppi linguistici ivi costituiti (art. 4, comma 3, Cost.), ad evidente tutela del gruppo linguistico minoritario (*scilicet* francese). Del pari, viene modificato il procedimento di formazione legislativa (ordinaria), attraverso l'introduzione dell'istituto della c.d. *sonnette d'alarme*, con il quale i tre quarti dei componenti di un Gruppo linguistico costituito all'interno di una delle due Camere, nel caso in cui “le disposizioni di un progetto o di una proposta di legge... siano tali da portare grave offesa alle relazioni tra le comunità” (art. 54 Cost.), possono determinare la sospensione dell'*iter legis* e provocare l'intervento del Consiglio dei ministri. Quest'ultimo organo, infine, è esso stesso oggetto di un'importante innovazione istituzionale, perché deve comporsi in maniera paritaria di Ministri “di espressione francese” e di Ministri “di espres-

(20) M. OLIVETTI, *Il federalismo asimmetrico belga e le sue recenti evoluzioni*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 78.

sione neerlandese”, con l’eventuale eccezione del solo Primo Ministro (art. 99, comma 2, Cost.).

Nel 1980, dopo un decennio caratterizzato sul piano politico dall’acuirsi dei conflitti identitario-linguistici – di cui è prova la già evocata crisi irreversibile dei tre partiti tradizionali (*supra*, par. 1) – e su quello ordinamentale dalla mancata istituzione delle Regioni, si giunge alla seconda fase di riforma dello Stato. Con una legge costituzionale del 17 luglio 1980 e una legge costituzionale del 29 luglio 1980, infatti, le tre Comunità culturali, rinominate *Comunità* senz’altro ed ora distinte in una francese, una fiamminga (e non più “neerlandese”) e una di lingua tedesca, ottengono altresì la competenza sulle materie cosiddette *personnalisables*, cioè quelle “legate alla persona” e nelle quali “deve necessariamente stabilirsi un rapporto diretto fra l’amministrato e il servizio pubblico”²¹, con conseguente ricorso da parte dell’utente all’una o all’altra lingua (*infra*, par. 7)²². Contestualmente, viene istituita *ex nihilo* una Corte di arbitrato, la cui funzione eminente viene individuata, per l’appunto, nella risoluzione dei conflitti di competenza tra diversi livelli territoriali di potere (Stato, Comunità e Regioni) tutti dotati di potestà normativa. Da ultimo, con un’importante legge c.d. speciale dell’8 agosto 1980 vengono individuati gli ambiti di competenza delle Regioni, investite di attribuzioni legate alla sfera economico-sociale (*infra*, par. 7), e si provvede a disciplinare la composizione degli organi della Comunità francese, della Comunità fiamminga, della Regione vallona e della Regione fiamminga, consentendo peraltro, quale primo germe di asimmetria²³, l’incastro delle istituzioni

(21) M. LEROY, *Il federalismo belga*, cit., p. 63.

(22) Di qui un’importante controversia in ordine alla prevalenza dell’elemento personale o di quello territoriale delle Comunità, risolta nel secondo senso dalla Corte di arbitrato (sent. 30 gennaio 1986, n. 9), ma con l’eccezione di tutto rilievo della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale, sulla quale insistono, in particolare, le istituzioni tanto della Comunità fiamminga quanto della Comunità francese; sul punto e sulle diverse matrici teoriche delle due impostazioni, cfr. per tutti, A. ALEN, *Il federalismo in Belgio*, in E.A. ALBERTONI (a cura di), *Il federalismo nel pensiero politico e nelle istituzioni*, Milano, Eured, 1995, p. 135.

(23) Sul punto, cfr., da ultimo, F. DELPÉRÉE, *Petit abécédaire politique*, Hamme-Mille, Les Claines, 2011, p. 24.

della Regione fiamminga in quelle della Comunità fiamminga (ma non della Regione vallona e della Comunità francese, posto che, tra l'altro, non vi è contiguità tra la Regione di lingua francese, su cui insistono entrambe, e la Regione bilingue di Bruxelles-Capitale, su cui opera solo la prima e, di contro, la Regione brussellese).

Come gli anni Settanta del Novecento erano stati segnati dallo sbilanciamento tra Comunità (culturali) già funzionanti e Regioni ancora da istituirsi, così il decennio successivo scorre lungo l'equivoco non sopito dato dal *panachage*²⁴ tra un regionalismo a tre (Fiandre, Vallonia, Bruxelles), sostenuto dal versante vallone-francese del Paese, e un comunitarismo a due (parte di lingua neerlandese, parte di lingua francese), perorato da quello fiammingo-neerlandese. Se la Comunità di lingua tedesca viene effettivamente resa operativa con una legge (ordinaria) del 31 dicembre 1983, occorre invece attendere il 1988 – e, dunque, la terza fase di riforma dello Stato – per giungere, con una legge costituzionale del 7 luglio 1988, all'istituzione effettiva della Regione brussellese, corredata di meccanismi istituzionali strutturalmente simmetrici ma funzionalmente contrari a quelli adottati per la tutela della minoranza di lingua francese a livello statale, quali la c.d. *sonnette d'alarme* e il principio di parità linguistica in seno all'Esecutivo regionale, questa volta, però, a garanzia della minoranza di lingua neerlandese residente nella Capitale.

Ancora, nel 1993 si apre la quarta fase di riforma dello Stato, la quale si caratterizza, dal punto di vista costituzionale, come la più rilevante tra quelle sino ad oggi intervenute. Con la già citata legge costituzionale del 5 maggio 1993, infatti, si introduce all'art. 1 Cost. la nozione di "Stato federale" (*supra*, par. 1); si prevede poi all'art. 35 Cost. il criterio della residualità delle competenze a favore delle Comunità e delle Regioni, ancorché l'efficacia di detto principio sia contestualmente rinviata *sine die* a una successiva legge c.d. speciale ad oggi non ancora approvata; si rendono elettivi i Consigli delle Comunità e delle Regioni; si modifica, infine, in profondità, quanto al ruolo e alla

(24) M. UYTENDAELE, *Trente Leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 643.

composizione, l'assetto del Senato, rendendo imperfetta l'articolazione bicamerale del Parlamento (artt. 74 ss. Cost.) e introducendo all'interno di tale organo un variopinto meccanismo di elezione, espressivo (anche) dei diversi livelli territoriali di potere (artt. 67 ss. Cost.), come si vedrà (*infra*, par. 6). Tante e tali sono le modifiche introdotte al testo costituzionale del 1831 in quella circostanza che, sommate alle precedenti, si decide nel 1994 di sottoporre l'articolato a un'opera di *toilettage*²⁵, ovvero di rinumerarlo e riorganizzarlo in titoli, capitoli e sezioni (art. 198, comma 1, Cost.).

Infine, nel 2001, con una cadenza oramai quasi decennale, si avvia la quinta fase di riforma dello Stato, la quale si caratterizza, questa volta, per l'adozione non già di una o più leggi di revisione costituzionale, ma per l'approvazione di due leggi cc.dd. speciali e una legge (ordinaria), non meno rilevante, tutte del 13 luglio 2001. In tal modo, si produce non solo un'ulteriore modificazione del pur sempre precario assetto della Regione brussellese, ma si dispone altresì un'implementazione del grado di autonomia soprattutto del livello regionale, ora corredato di importanti competenze su Province e Comuni, e, sul piano delle forme dell'autonomia finanziaria degli enti federati, una parziale soluzione della grave situazione debitoria della Comunità francese, tuttora non pienamente appianata (*infra*, par. 8).

Alla luce di questa rapida sequenza, è possibile tentare di riepilogare i caratteri generali assunti dall'articolazione territoriale del potere all'interno dell'ordinamento giuridico belga – Stato federale *sui generis* per alcuni²⁶ e invece “authentiquement fédéral”²⁷ per altri – nel corso di un'evoluzione quarantennale, le cui cinque tappe si sono poc'anzi compendiate. Muovendo dalle considerazioni di insieme formulate dalla migliore dottrina²⁸, è possibile concludere che il federalismo bel-

(25) *Ivi*, p. 77, nota 13.

(26) Da ultimo, A. ALEN, K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mecheln, Wolters Kluwer, 2011, p. 197.

(27) Da ultimo, E. ARCQ *et al.*, *Fédéralisme et confédéralisme*, Bruxelles, Crisp, 2012, p. 47.

(28) F. DELPÉRÉE, *La Belgique est un Etat fédéral*, in *Journal des tribunaux*, 1993, pp. 638-639; ID. e M. VERDUSSEN, *Il sistema federale*, trad. it. in F. Delpérée (a cura di), *L'or-*

ga si sviluppa quale processo di dissociazione di un assetto unitario e non di associazione tra entità federate, la cui dinamica appare peraltro incrementale e dagli esiti perennemente incerti; che esso, inoltre, si caratterizza per la sovrapposizione di (tre) Comunità e di (tre) Regioni, la cui compresenza ma non coincidenza sul piano territoriale produce, come in un ossessivo “dipinto di Escher”²⁹ o in un quadro dove si allunga l’“ombre de René Magritte”³⁰, una trama ordinamentale sorprendentemente intricata, quanto all’assetto asimmetrico³¹ delle competenze e delle rispettive organizzazioni; che esso, infine, si è alimentato e tuttora si alimenta tramite il confronto-scontro tra due gruppi identitario-linguistici, quello fiammingo-neerlandese (maggioritario) e quello vallone-francese (minoritario), contraddistinti dalla vicendevole rivendicazione di istanze difensive ben più e ben prima che dal dispiegamento di relazioni cooperative³².

L’osservazione di quel “laboratorio istituzionale”³³ che è divenuto il Belgio nel corso degli ultimi quarant’anni, nel momento in cui in Italia (a torto o a ragione, qui non rileva) “si registra una singolare convergenza di forze dirette a contenere – per non dire affossare – l’autonomia politica, economica e giuridica delle Regioni, e più in generale

dinamento federale belga, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 156-157; F. DELPÉRÉE, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 388 ss.

(29) Riprendendo l’immagine proposta da G. DI PLINIO, *Prove di federalismo fiscale in un système institutionnel paradoxal*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Es, 2011, vol. II, p. 1318.

(30) Riprendendo l’immagine proposta da C. BEHRENDT, *La 6^e Réforme de l’Etat et quelques réflexions sur les perspectives des institutions étatiques belges par-delà la réforme*, in *Revue de la Faculté de droit de l’Université de Liège*, 2012, p. 120.

(31) Ad avviso di X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, cit., p. 436, peraltro, “les asymétries, observées de longtemps dans les faits et aujourd’hui également reflétées dans les institutions, font peut-être obstacle à la rupture, au point que la question se pose de savoir si ce n’est pas dans une certaine asymétrie que réside la clé de voûte d’une certaine unité”.

(32) Sul punto, da ultimo, A.M. RUSSO, *Il federo-regionalismo asimmetrico tra Spagna e Belgio*, in *Integrazione europea e asimmetrie regionali*, cit., p. 204.

(33) Così C. COLINET, *La struttura normativa della regionalizzazione belga*, in ID. (a cura di), *La struttura normativa della regionalizzazione belga*, Roma, Istituto di studi sulle Regioni, 1986, p. 4.

degli enti territoriali”³⁴, sollecita, nella necessaria e ribadita consapevolezza delle reciproche differenze tra i due ordinamenti (*supra*, par. 1), due ulteriori considerazioni. In primo luogo, l’incessante rivendicazione, come nutrimento se non come fondamento del processo di federalizzazione del Belgio, delle specificità identitario-linguistiche dei fiamminghi-neerlandesi, da un lato, e dei valloni-francesi, dall’altro, non ha nulla di “naturale”, ma costituisce in sé un preciso obiettivo artificial-positivo dotato di un’intensa politicità e si accompagna pur sempre, in maniera più o meno esplicita e consapevole, a opposte rivendicazioni sul crinale dei tre *cleavage* tradizionali³⁵ (*supra*, par. 1). In secondo luogo, come nel nostro Paese (più che nel nostro Paese), il continuo processo di trasformazione e ritrasformazione istituzionale del Belgio rappresenta un esempio eloquente della decisione, anch’essa tutta politica, di incidere più sulle manifestazioni giuridico-costituzionali che non sulle ragioni prevalentemente sociali disgregatrici del *vinculum civitatis*. Anche da questi punti di vista – e con un occhio sempre rivolto alle incerte vicende della nostra Italia – “le plat pays”³⁶, come si soleva dire nelle buone guide turistiche di una volta, vale dunque il viaggio.

3. (segue) *Le elezioni federali del 13 giugno 2010 e la complessa elaborazione dell’Accord institutionnel pour la sixième réforme de l’Etat*

Tale è dunque lo sfondo istituzionale su cui si apre la LIII legislatura, attualmente in corso, inaugurata con le elezioni federali del 13 giugno 2010, e con essa la sesta riforma dello Stato tuttora in atto. Nella primavera del 2010, infatti, il Belgio si avvia ad elezioni federali

(34) Così, ancora, G. GARDINI, *Centralismo o secessione*, cit., p. 5.

(35) Come rilevato da ultimo da M. GOLDONI, *Belgio*, cit., p. 968, “attorno alla differenza linguistica si coagula, per ragioni storiche, una serie di ulteriori differenze di natura sociale, economica e culturale che carica la questione di significati esorbitanti rispetto al ruolo e alla funzione della lingua stessa”.

(36) Riprendendo la bella ma allusiva immagine dall’omonima canzone-poesia di J. Brel del 1962, nell’album *Les Bourgeois*, invero riferita al paesaggio della Fiandra occidentale.

anticipate, a seguito della crisi del Governo Leterme II – appoggiato dai due partiti cattolici (di lingua neerlandese e francese), dai due partiti liberali (di lingua neerlandese e francese) e, curiosamente, dal solo partito socialista di lingua francese – provocata dall’annunciata uscita dalla maggioranza del partito liberale di lingua neerlandese. Quest’ultimo, infatti, perviene a una tale risoluzione a seguito dell’attivazione il 29 aprile 2010 della c.d. *sonnette d’alarme* (*supra*, par. 2) all’interno della Camera dei rappresentanti da parte dei quattro partiti di lingua francese, in opposizione alla proposta di parte fiamminga-neerlandese di scissione della circoscrizione elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV (*infra*, par. 5.1)³⁷. La LII legislatura – qualificata come “maudite”³⁸ – si chiude peraltro non prima dell’approvazione il 7 maggio 2010 di una dichiarazione di revisione della Costituzione comprensiva di numerosissimi articoli³⁹ e particolarmente rilevante per il futuro, posto che, ai sensi dell’art. 195 Cost., un’eventuale revisione costituzionale deve essere sottoposta, per dispiegare i propri effetti, a due diverse deliberazioni di entrambe le Camere, nel corso, però, di due legislature consecutive (*infra*, par. 4).

Le successive elezioni federali da cui scaturisce la LIII legislatura appaiono – parafrasando quanto si è detto a proposito di quelle italiane del 24 e 25 febbraio 2013 – la “tempesta perfetta”⁴⁰. In virtù del risultato elettorale, infatti, per la prima volta nella storia belga un partito non riconducibile alle tre “famiglie” politiche tradizionali (*supra*, par. 2), *id est* l’autonomista (se non separatista) fiamminga-neerlandese *Nieuw-Vlaamse Alliantie* - N-VA, ottiene la maggioranza relativa dei voti (17,40%) e dei seggi della Camera dei rappresentanti (27 su 150)

(37) Per le vicende immediatamente precedenti, si rinvia, da ultimo, all’utile sintesi di L.G. SCIANNELLA, *La parabola discendente di uno Stato*, in *federalismi.it*, 7, 2012, p. 3 ss.

(38) M. UYTENDAELE, *Chronique d’une législature maudite*, in *Pouvoirs*, 2011, fasc. CXXXVI, p. 51 ss.; ID., *Trente Leçons de droit constitutionnel*, cit., p. 207.

(39) In *Belgisch Staatsblad - Moniteur belge*, 7 maggio 2010, n. 135, su www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2010/05/07_2.pdf, p. 25763 ss.

(40) Cfr. E. SCALFARI, *Difficilissimo uscire dalla tempesta perfetta*, in *la Repubblica*, 3 marzo 2013, p. 1.

sia nelle Fiandre che nell'intero Paese⁴¹. Conseguentemente, per ben 540 giorni – dal 13 giugno 2010, data delle elezioni federali, al 6 dicembre 2011, data del giuramento e della conseguente entrata in funzione del nuovo Governo Di Rupo – si dipana la crisi politico-parlamentare più lunga, per quel che si ricordi, dell'intera Europa occidentale⁴².

Quei 540 lunghi giorni sono segnati da un notevole e necessitato attivismo del Re Alberto II, intensamente impegnato nella formazione della nuova compagine governativa⁴³, e scanditi da alcuni momenti di drammatizzazione istituzionale, quali la richiesta eccezionale, formulata il 10 gennaio 2011 dallo stesso Re al Primo Ministro “uscente” Y. Leterme, di far preparare il bilancio per il 2011 al Governo federale prorogato⁴⁴ o le gravi parole pronunciate in occasione della festa nazionale del 21 luglio 2011⁴⁵. Così, sulla scorta del risultato elettorale, il 17 giugno 2010 il leader della *Nieuw-Vlaamse Alliantie* - N-VA B. De Wever viene nominato dal Re *informateur* – ruolo in qualche misura assimilabile al mandato esplorativo presente nell'esperienza costituzionale italiana⁴⁶ – ma già l'8 luglio 2010 rimette il suo mandato per insormontabili contrasti con le altre forze politiche. Quello stesso giorno E. Di Rupo, Presidente del partito socialista di lingua francese, viene nominato dal Re *préformateur*, figura che ricorda vagamente quella del “nostro” preincarico⁴⁷. Tuttavia, il 3 settembre 2010 questi rinuncia, perdurando

(41) Sul punto, cfr. D. BASILI, *Come si vive senza un governo?*, in *federalismi.it*, 13, 2011, p. 2.

(42) Per la cronaca di quei mesi, si può fare utilmente riferimento a S. GOVAERT, *Les Négociations communautaires et la formation du gouvernement Di Rupo*, in *Courrier hebdomadaire*, 2012, fasc. MMCXLIV-MMCXLV, p. 7 ss.

(43) Sul punto, cfr., da ultimo, M. BUXANT, S. SAMYN, *Belgique, un roi sans pays*, Paris, Plon, 2011, p. 55 ss.

(44) Si veda il relativo comunicato su www.monarchie.be/fr/actuel/agenda/archives/audience-du-premier-ministre-0.

(45) Reperibili su www.monarchie.be/fr/actuel/discours/archives/discours-du-roi-fete-nationale-2011.

(46) Secondo M. UYTENDAELE, *Trente Leçons de droit constitutionnel*, cit., p. 381, “l'informateur a pour mission d'établir un bilan de la situation politique et économique”.

(47) Sempre secondo M. Uyttendaele, “le préformateur étant un peu plus qu'un infor-

un dissenso di fondo sui contenuti sia istituzionali che economico-sociali del programma di un eventuale nuovo Esecutivo federale. Il 4 settembre 2010 il Re designa quindi come *médiateurs* – altra formula che nel paesaggio costituzionale belga ricorda il mandato esplorativo italiano – il Presidente della Camera dei rappresentanti A. Flahaut e il Presidente del Senato D. Pieters. Anche costoro, però, non addiventano a nessun risultato concreto e il 5 ottobre 2010 recedono dal loro compito. Pertanto, nuovamente l'8 ottobre 2010 il Re attribuisce a B. De Wever la funzione di *clarificateur* – altra formula sempre riconducibile a una sorta di mandato esplorativo – su alcuni punti specifici e per la durata di dieci giorni, i quali trascorrono, anche questa volta, fino al 18 ottobre 2010 senza nulla di fatto. A quel punto, il 21 ottobre 2010 il Re si affida a un altro *médiateur* (o, per taluno, *conciliateur*⁴⁸), il socialista fiammingo-neerlandese J. Vande Lanotte, ruolo che ricopre di fatto fino al 26 gennaio 2011, anche in questo caso, però, senza risultati apprezzabili. Seguono il 2 febbraio 2011 le indicazioni di un nuovo *informateur*, il liberale vallone-francese D. Reynolds, fino al 1° marzo 2011, e poi di W. Beke, *leader* del partito cattolico di lingua neerlandese, dal 2 marzo 2011 fino al 12 maggio 2011, i quali chiudono entrambi il rispettivo incarico senza avanzamenti particolari. Quattro giorni dopo, il 16 maggio 2011 viene infine indicato come *formateur* – una sorta di Primo Ministro incaricato⁴⁹ – E. Di Rupo, il quale riesce, dopo defatiganti trattative, a separare il destino politico del partito cattolico di lingua neerlandese da quello della *Nieuw-Vlaamse Alliantie* - N-VA e ad ottenere, conseguentemente, il consenso dei due partiti socialisti (di lingua neerlandese e francese), dei due partiti cattolici (di lingua neerlandese e francese), dei due partiti

mateur puisqu'il négocie déjà une ébauche d'accord avec des partenaires identifiés" (*ivi*, p. 382).

(48) S. GOVAERT, *Les Négociations communautaires et la formation du gouvernement Di Rupo*, cit., p. 27 ss.

(49) Ancora secondo M. UYTENDAELE, *Trente Leçons de droit constitutionnel*, cit., pp. 382-383, "lorsque la situation politique a suffisamment décanté le Roi désigne un *formateur* lequel est généralement appelé à devenir le futur Premier ministre. Sa mission consiste à négocier directement, avec les partenaires de la future coalition, un programme gouvernemental".

liberali (di lingua neerlandese e francese) e dei due partiti ecologisti (di lingua neerlandese e francese) per dare avvio alla sesta riforma dello Stato, come attestano la pubblicazione l'11 ottobre 2011 dell'*Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat*⁵⁰ (di 75 pagine) e la presentazione il 1° dicembre 2011 di un *Projet de déclaration de politique générale*⁵¹ (di 177 pagine). Il nuovo Governo federale viene pertanto finalmente formato il 5 dicembre 2011, presta il giuramento il giorno successivo e ottiene la fiducia della Camera dei rappresentanti il 10 dicembre 2011, con 89 voti a favore e 54 contrari (tra cui quelli dei due suevocati partiti ecologisti, favorevoli sì alla riforma istituzionale, ma non al programma economico dell'Esecutivo).

Se si è voluto riportare puntualmente, seppur succintamente, le molteplici fasi che la politica belga ha attraversato fino ad arrivare alla costituzione del Governo Di Rupo, è senz'altro per esprimere in tutta la sua consistenza la durata e la durezza della crisi, lunga circa diciotto mesi e cadenzata dall'indicazione di un *informateur*, un *préformateur*, due *médiateurs*, un *clarificateur*, un altro *médiateur*, ancora un *informateur*, un *négotiateur* e infine un *formateur*. Al contempo, però, va parimenti evidenziata l'indubbia capacità del Paese di mantenersi saldamente in piedi, per tutto quel tempo e nel bel mezzo della gravissima situazione economico-finanziaria che attraversava (attraversa) l'Europa⁵², grazie al Governo Leterme II, insediatosi nella legislatura precedente, dimissionario e ciò nondimeno rimasto lungamente in carica, seppur almeno formalmente – come si suol dire – per il disbrigo dei (soli) affari correnti⁵³.

(50) Reperibile su www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/FRtexte%20dirrupo.pdf.

(51) Reperibile su www.premier.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Accord_de_Gouvernement_1er_decembre_2011.pdf.

(52) Sul punto, cfr. P. CARROZZA, *Lo Stato belga e la sua crisi*, cit., p. 1000, il quale sembrerebbe far derivare tale stabilità, per così dire, dall'ancoraggio del Belgio all'Unione europea; X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, cit., p. 417, il quale, invece, mette l'accento sull'esistenza di una pluralità di enti federati regolarmente funzionanti.

(53) Sulla nozione di "affari correnti" nel diritto pubblico belga, si veda, da ultimo, F. DELPÉRÉE, *Petit abécédaire politique*, cit., p. 11 ss.

Quanto all'*Accord institutionnel*, poi, esso è apparso ai primi commentatori, anche italiani, come un “documento lungo e complesso che ricorda una tela tessuta con meticolosità e tenuta unita da un numero infinito di piccoli e grandi compromessi”⁵⁴, dal quale però “non sembra uscire una visione riveduta del federalismo belga”⁵⁵. Tale conclusione – al di là di ogni valutazione di merito delle proposte ivi contenute, le più importanti delle quali verranno di seguito affrontate – appare tuttavia un poco sommaria, se si considera la quantità e la qualità dei temi che vi si trovano trattati e che spaziano da riforme più propriamente incidenti sull’articolazione territoriale dei pubblici poteri a misure volte al rinnovamento della vita pubblico-politica e ad interventi in campo economico-sociale⁵⁶. Le brevi riflessioni che seguiranno avranno ad oggetto solamente la prima delle teste di capitolo qui evocate, oggetto di un primo importante “pacchetto” di tredici leggi di revisione costituzionale, leggi cc.dd. speciali e leggi (ordinarie), tutte approvate il 19 luglio 2012, e di numerose altre in corso di approvazione nel momento in cui si scrive, il cui *iter* complessivo non è certo che sarà concluso per la fine “naturale” della LIII legislatura, nel giugno del 2014⁵⁷. Di conseguenza, l’analisi dei principali profili di innovazione della struttura federale del Belgio si snoderà lungo quattro assi cardinali, dati dall’assetto di Bruxelles e dei Comuni circumvicini (*infra*, par. 5), dal Senato (*infra*, par. 6), dal riparto di competenze tra lo Stato e gli enti federati (*infra*, par. 7) e, infine, dall’autonomia finanziaria di questi ultimi (*infra*, par. 8). Allo studio di questi aspetti vanno però premesse alcune rapide considerazioni di ordine più strettamente procedimentale, attinenti alle inedite e problematiche modalità individuate dal legislatore costituzionale per procedere all’immediata ed effettiva realizzazione della suddetta sesta riforma dello Stato (*infra*, par. 4).

(54) L.G. SCIANNELLA, *La parabola discendente di uno Stato*, cit., p. 14.

(55) *Ibidem*.

(56) Su cui si rinvia a P. PALSTERMAN, *Les Aspects sociaux de l'accord de réforme institutionnelles du 11 octobre 2011*, in *Courrier hebdomadaire*, 2012, fasc. MMCXXVII-MMCXXVIII, *passim*.

(57) Sul punto, cfr. C. BEHRENDT, *La 6^e Réforme de l'Etat et quelques réflexions sur les perspectives des institutions étatiques belges par-delà la réforme*, cit., p. 115 ss.

4. *I profili procedurali*

Si è già detto (*supra*, par. 3) che negli ultimi giorni della LII legislatura le Camere hanno approvato (al pari del Re, *ex art.* 36 Cost.) una dichiarazione di revisione della Costituzione ai sensi e per gli effetti dell'art. 195 Cost., comprendente, tra gli articoli e i titoli ivi indicati – si noti – lo stesso art. 195 Cost.⁵⁸. Ciò appare particolarmente rilevante in quanto, al termine delle complesse discussioni prodromiche all'elaborazione del già citato *Accord institutionnel* (*supra*, par. 3), il progetto complessivo di riforma è tale da trascendere le disposizioni cui fa puntualmente riferimento la suindicata dichiarazione di revisione e, di contro, da coinvolgerne altre. Conseguentemente, le Camere approvano una legge costituzionale del 29 marzo 2012, il cui art. 1 non modifica né integra stabilmente il testo costituzionale, ma “completa” proprio quell'art. 195 Cost. con una successiva “disposizione transitoria”: a tenore di essa, “le Camere, costituite a seguito del rinnovo delle Camere del 13 giugno 2010, possono, di comune accordo con il Re, deliberare sulla revisione delle disposizioni, articoli e gruppi di articoli” di seguito elencati e – circostanza anch'essa inedita – “esclusivamente nel senso” indicato nella stessa novella ma episodica disposizione costituzionale. Si tratta, a ben vedere, di una vera e propria rottura della Costituzione, “espressione adoperata per designare le modifiche apportate ad essa, nelle forme a ciò prescritte, ma rivolte a derogare solo per singole fattispecie a determinate norme, le quali pertanto rimangono in vigore continuando a regolare tutte le altre”⁵⁹; una rottura peraltro disposta con legge di revisione costituzionale – e, dunque, una “rottura che rispetta la costituzione”⁶⁰ – la quale ricorda,

(58) Sul punto, si rinvia, nuovamente, a L.G. SCIANNELLA, *La parabola discendente di uno Stato*, cit., p. 20 e alla bibliografia ivi citata, con particolare riferimento ai problemi di ordine più propriamente logico-teorico circa la stessa possibilità di sottoporre a revisione la disposizione che costituisce la base giuridica della revisione medesima; nonché a A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., p. 36 ss.

(59) C. MORTATI, *Costituzione - I. Costituzione dello Stato - b) Dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1962, vol. XI, p. 191.

(60) C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, [1928], trad. it. *Dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 141, “ossia violazione eccezionale di una disposizione legislativa costi-

non certo per la tecnica interpolativa o estrapolativa ma *quoad effectum*, la “nostra” legge costituzionale 1/1997, con la quale era stato stabilito un procedimento *illo tempore* derogatorio rispetto a quello disciplinato all’art. 138 della Costituzione italiana del 1947⁶¹.

La soluzione prescelta solleva, tuttavia, ampie e non sopite contestazioni sia nell’ambito del relativo dibattito parlamentare che da parte dei primi commentatori. Nel corso delle discussioni svoltesi nella Camera dei rappresentanti⁶² e soprattutto nel Senato⁶³, infatti, è oggetto di una polemica specifica la posizione favorevole assunta in quella sede dall’illustre costituzionalista F. Delpérée⁶⁴, correlatore della proposta di legge. Quest’ultimo, infatti, viene ampiamente citato dai senatori avversi alla revisione costituzionale, perché avrebbe manifestato in qualità di studioso, nel decennio precedente, la propria contrarietà a un’eventuale sottoponibilità a revisione costituzionale dell’art. 195 Cost.⁶⁵. Quanto alle osservazioni critiche della dottrina, poi, alcune di esse investono l’improprietà della strada seguita – tac-

zionale in uno o più casi determinati, dove... è osservato il procedimento prescritto per le modifiche della costituzione” (*ibidem*).

(61) E rispetto alla quale non può che riportarsi il giudizio di A.A. CERVATI, *La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni*, in ID. *et al.*, *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 33, per il quale “il ricorso comunque ad una legge di revisione che introduca *una tantum* una procedura di revisione costituzionale, mantenendo formalmente in vigore la vecchia procedura più garantista per le altre riforme, ha tutto il sapore di un colpo di mano e potrebbe essere considerata un’ipotesi di *fraus constitutionis*”.

(62) Chambre des représentants de Belgique, 9 marzo 2012, n. 53-2064/003, su www.lachambre.be/FLWB/pdf/53/2064/53K2064003.pdf, p. 1 ss.

(63) Sénat de Belgique, 21 marzo 2012, n. 5-1532/3, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=83888378, p. 1 ss.

(64) Il quale “tire les trois conclusions suivantes. La première est qu’il n’y a pas d’objection juridique à procéder de la manière proposée. La deuxième est qu’il y a tout intérêt à ouvrir pour l’instant, et pour un temps limité, une procédure spécifique de révision de la Constitution. La troisième est qu’une fois cette révision réalisée, il y aura aussi tout intérêt à refermer la porte qui a été ouverte, et à consolider ainsi les structures de notre système fédéral” (*ivi*, p. 21).

(65) F. DELPÉRÉE, *La Déclaration de révision de la Constitution*, in *Journal des procès*, 2003, fasc. CDL, p. 16; tale posizione è stata peraltro tacciata da M. UYTENDAELE, *Trente Leçons de droit constitutionnel*, cit., p. 87 di un “conservatisme viscéral”.

ciata di “bricolage juridique”⁶⁶ – per il mancato scioglimento delle Camere e la conseguente mancata convocazione di nuove Camere cc.dd. *constituantes*⁶⁷; ma altre investono, all’opposto, il carattere *una tantum* della succitata legge costituzionale del 29 marzo 2012, a fronte di un’auspicata e complessiva revisione dell’art. 195 Cost., la cui procedura appare sì suscettibile “to maintaining some sort of stability in a country grounded on an increasingly fragile cohesion”⁶⁸, ma anche eccessivamente lenta e macchinosa⁶⁹.

5. La riforma dell’assetto di Bruxelles e dei Comuni circumvicini

5.1. La soluzione della circoscrizione elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV

Il primo e forse il politicamente più rilevante ambito di intervento della sesta riforma dello Stato consiste nella soluzione della circoscrizione elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV, la cui mancata scissione aveva costituito, come si è già ricordato (*supra*, par. 3), la causa determinante della fine anticipata della LII legislatura nella primavera del 2010. Per intendere appieno in tutta la sua complessità questa vera e propria “couronne d’épines de l’Etat fédéral belge”⁷⁰, occorre ricordare che, per le elezioni della Camera dei rappresentanti, il territorio belga risultava, prima di quest’ultima riforma, suddiviso in undici

(66) M. VERDUSSEN, *Réviser la Constitution à n’importe quel prix?*, in *La Libre Belgique*, 11 e 12 febbraio 2012, p. 61.

(67) Va peraltro detto, a scanso di ogni equivoco, che non si tratta di una funzione costituente propriamente detta, ma solamente di una funzione di revisione costituzionale, come rimarcato, tra gli altri, da A.A. CERVATI, *La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni*, cit., p. 34, nota 50.

(68) Così, da ultimo, C. BEHRENDT, *The Process of Constitutional Amendment in Belgium*, in X. CONTIADES (a cura di), *Engineering Constitutional Change*, London-New York, Routledge, 2013, p. 47.

(69) B. BLERO, *La Refonte de l’article 195 de la Constitution*, in *Administration publique*, 2012, p. 593, il quale parla, in proposito, di una “grande pauvreté conceptuelle” della revisione; per una rassegna bibliografica delle posizioni in *subiecta materia*, si rinvia altresì a *ivi*, p. 587, nota 4.

(70) ID., *Bruxelles-Hal-Vilvorde, couronne d’épines de l’Etat fédéral belge?*, in *Pouvoirs*, 2011, fasc. CXXXVI, p. 97 ss.

circoscrizioni elettorali tendenzialmente sovrapposte all'articolazione provinciale del Regno (art. 87 del Codice elettorale, come modificato con la legge – ordinaria – del 13 dicembre 2002, e relativa tabella annessa)⁷¹. A tale strutturazione, tuttavia, da quando con la legge costituzionale del 5 maggio 1993 si è deciso di sopprimere la “vecchia” Provincia del Brabante, sfuggivano e sfuggono tuttora la Provincia del Brabante fiammingo, sita nella Regione di lingua neerlandese, la Provincia del Brabante vallone, sita nella Regione di lingua francese, e il territorio della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale, sul quale non insiste alcuna Provincia⁷². Infatti, se la Provincia del Brabante vallone, linguisticamente omogenea (*scilicet* francese) coincideva e coincide con la circoscrizione elettorale di Nivelles, di contro la Provincia del Brabante fiammingo vedeva la presenza sul proprio territorio di due distinte circoscrizioni elettorali (cap. V-*bis* del Codice elettorale, come inserito con la legge – ordinaria – del 13 dicembre 2002): quella di Lovanio, da un lato, interamente collocata nella Regione di lingua neerlandese, e parte di quella di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV, dall'altro, ovvero i 6 cantoni di Hal-Vilvorde (Asse, Hal, Lennik, Meise, Vilvorde e Zaventem), comprensivi di 35 Comuni. Questi 35 Comuni appartenenti ai 6 cantoni di Hal-Vilvorde, dunque, invece di afferire alla circoscrizione elettorale di Lovanio, linguisticamente omogenea (*scilicet* neerlandese), costituivano un'unica circoscrizione elettorale con i 19 Comuni della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale, circoscrizione denominata, per l'appunto, Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV; e questa “entità ibrida”⁷³ si poneva, di conseguenza, a cavallo tra due Regioni linguistiche e in contraddizione con il principio della drastica separazione delle istituzioni presenti in ciascuna di esse (*supra*, par. 1). In concreto, nella circoscrizione elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV i candidati alle elezioni, all'atto dell'accettazione della candida-

(71) Sul punto, cfr. altresì G. CONTI, *Verso la sesta riforma dello Stato in Belgio*, in *federalismi.it*, 1, 2013, p. 8 ss.

(72) Sul punto, in una prospettiva storica, A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., p. 79 ss.

(73) S. VENTURA, *Belgio*, in ID. (a cura di), *Da Stato unitario a Stato federale*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 67.

tura, certificavano, in primo luogo, la loro appartenenza al Gruppo di lingua francese o al Gruppo di lingua neerlandese (art. 132, comma 2, del Codice elettorale, come modificato con la legge – ordinaria – del 13 dicembre 2002). Gli elettori di tale circoscrizione elettorale, da parte loro, potevano sì scegliere liberamente di votare per una lista o un candidato dell'una o dell'altra espressione linguistica, ma con effetti diversi al momento della traduzione dei voti in seggi. Infatti, i voti assegnati alle liste e ai candidati “di espressione neerlandese” si sommarono a quelli della circoscrizione elettorale di Lovanio (art. 168-*ter* del Codice elettorale, come introdotto con la legge – ordinaria – del 13 dicembre 2002); mentre i candidati “di espressione francese” potevano sì apparentarsi a quelli della circoscrizione elettorale di Nivelles, ma solo ai fini del recupero dei resti (art. 168-*ter* del Codice elettorale, come introdotto con la legge – ordinaria – del 13 dicembre 2002).

Tale assai complicato meccanismo rispondeva sostanzialmente a tre finalità concorrenti ma speculari. In primo luogo, esso permetteva ai cittadini di lingua neerlandese residenti nei 19 Comuni della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale di far “pesare” maggiormente i loro voti, una volta sommati a quelli della circoscrizione elettorale di Lovanio. In secondo luogo, esso consentiva ai cittadini di lingua francese residenti nei 35 Comuni ricompresi nei 6 cantoni di Hal-Vilvorde, e dunque formalmente appartenenti alla Regione di lingua neerlandese, di votare per una lista o un candidato “di espressione francese”, perché tali Comuni costituivano un tutt'uno, dal punto di vista elettorale, con i 19 Comuni siti nella Regione bilingue di Bruxelles-Capitale. In terzo luogo, una siffatta ripartizione permetteva di precludere, anche in tale Regione bilingue, la presentazione di liste o candidati bilingui, in conformità con un quadro politico generale segnato, come si è detto (*supra*, par. 1), dall'assenza di parlamentari eletti su base federale e di partiti nazionali.

Tuttavia, una siffatta combinazione variabile e asimmetrica di elettori, liste, candidati, voti e seggi relativi a due circoscrizioni elettorali diverse, quella di Lovanio e quella di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV, è stata censurata, dopo una prima risposta non negativa⁷⁴, dalla Corte

(74) Sent. 22 dicembre 1994, n. 90.

di arbitrato per violazione dell'art. 63 Cost., espressivo del principio di proporzionalità tra corpo elettorale e seggi⁷⁵. La Corte di arbitrato, tuttavia, in quella circostanza non ha individuato, quale conseguenza della sua declaratoria di incostituzionalità, una soluzione – si direbbe in Italia – “costituzionalmente obbligata”, ma si è limitata ad imporre al legislatore l'adozione di una nuova e diversa disciplina conforme alla Costituzione entro la fine “naturale” della legislatura allora in corso. Ciò non è accaduto, nonostante diverse proposte presentate in tal senso⁷⁶, e non solo le elezioni federali del 10 giugno 2007, ma anche quelle anticipate del 13 giugno 2010 si sono svolte perdurando un tale assetto ed anzi sono state provocate, paradossalmente, proprio dalla mancata soluzione in sede politico-parlamentare della relativa problematica (*supra*, par. 3).

Nell'ambito della sesta riforma dello Stato, una legge (ordinaria) del 19 luglio 2012 risolve, in chiave pur sempre compromissoria, tale annessa questione: com'è riportato nella relazione di accompagnamento della proposta, infatti, “la circonscription électorale Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV) est scindée tout en veillant à consolider les droits fondamentaux des citoyens et à résoudre les difficultés politiques nationales”⁷⁷. In primo luogo, con l'art. 2 viene modificato l'art. 87 del Codice elettorale e affermata la corrispondenza *uti sic* tra Province e circoscrizioni elettorali. Il circondario amministrativo di Bruxelles-Capitale costituirà pertanto un'autonoma e territorialmente ristretta circoscrizione elettorale. Tuttavia, per le elezioni della Camera dei rappresentanti, gli elettori dei 6 cc.dd. Comuni periferici intorno a Bruxelles (Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel, Wezembeek-Oppem)⁷⁸, siti nella Regione di lingua neerlandese e ri-

(75) Sent. 26 maggio 2003, n. 73, su cui si veda L.G. SCIANNELLA, *La giurisprudenza della Cour d'arbitrage nel biennio 2002/2003*, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 3569-3570.

(76) Su cui si rinvia, per una rapida rassegna, a X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, cit., p. 409 ss.

(77) Sénat de Belgique, 4 aprile 2012, n. 5-1560/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888428, p. 3.

(78) Si ricorda che tali sei Comuni hanno acquistato con un decreto reale del 18 luglio 1966 una serie di “facilités linguistiques” in francese nei rapporti con i pubblici poteri

uniti nel neoistituito cantone elettorale di Rhode-Saint-Genèse, potranno votare liberamente per una lista presentata nella circoscrizione elettorale del Brabante fiammingo, ovvero, in alternativa (*scilicet* se di lingua francese), per una presentata nella circoscrizione elettorale di Bruxelles-Capitale (art. 4). Parimenti, con riferimento alle elezioni del Parlamento europeo si dispone la riconduzione del circondario amministrativo di Hal-Vilvorde al collegio elettorale neerlandese, reso quindi territorialmente unitario e linguisticamente omogeneo. Tuttavia, anche in questo frangente, gli elettori del cantone elettorale di Rhode-Saint-Genèse potranno votare per una lista di candidati del collegio elettorale neerlandese, ovvero, in alternativa, per una di candidati del collegio elettorale francese (art. 27).

Tale importante legge (ordinaria) viene altresì accompagnata da due altrettanto rilevanti leggi di revisione costituzionale, entrambe del 19 luglio 2012. La prima determina un'integrazione dell'art. 63, § 4, Cost. e stabilisce, in particolare, che, "al fine di garantire gli interessi legittimi dei cittadini di lingua neerlandese e dei cittadini di lingua francese nella vecchia Provincia del Brabante, delle modalità speciali sono previste dalla legge". Inoltre, essa dispone che eventuali modifiche di tali "modalità speciali" potranno essere adottate solo con una legge c.d. speciale, la quale, come si è già detto, non può essere approvata se non con i due terzi dei voti delle Camere e con la maggioranza di quelli di ciascuno dei due Gruppi linguistici ivi costituiti (*supra*, par. 2). La stessa regola viene poi estesa dalla seconda legge di revisione costituzionale alle elezioni del Parlamento europeo, attraverso l'inserimento nel testo costituzionale di un art. 168-*bis*, che riprende letteralmente quanto stabilito nella novella del succitato art. 63, § 4, Cost. Si tratta, in tutta evidenza, di un irrigidimento – un "vergrendeling"⁷⁹/“verrouillage”⁸⁰, per riprendere la dottrina belga – dell'intera

(art. 7); sul punto, per maggiori dettagli si rinvia, da ultimo, a C. ISTASSE, *Trois Idées reçues sur "les facilités linguistiques"*, [2011], su www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/2011-12-21_facilites_linguistiques.pdf, pp. 9-10.

(79) Così, criticamente, J. VAN NIEUWENHOVE, *De nieuwe "overgangsbepaling" bij artikel 195 van de Grondwet*, in *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2012, p. 170.

(80) Così, sempre criticamente, ID., *L'Article 195 de la Constitution et la prise de déci-*

disciplina, precedentemente contenuta in una mera legge (ordinaria), perseguito e conseguito in chiave difensiva (*supra*, par. 2) dalla minoranza di lingua francese come contropartita rispetto all'ottenimento di una tradizionale rivendicazione politica da parte della maggioranza di lingua neerlandese, qual è la soluzione della circoscrizione elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV. Si vedrà infine come il proposito "de *consolider juridiquement...* ainsi que de *pérenniser*"⁸¹ talune discipline politicamente (*rectius*, linguisticamente) sensibili costituisca un vero e proprio *Leitmotiv*, esplicitamente assunto dal legislatore costituzionale, dell'intera sesta riforma dello Stato.

5.2. Ulteriori profili di riforma dell'assetto di Bruxelles e dei Comuni circumvicini

Oltre alla soluzione della circoscrizione elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV, la sesta riforma dello Stato investe altresì una pluralità di profili ulteriori relativi all'assetto di Bruxelles e dei Comuni circumvicini, la cui formidabile complessità istituzionale – assimilata a quella del "fameux cube de Rubik"⁸² – appare come la "métaphore"⁸³ dell'ordinamento federale belga complessivamente inteso. Si tratta, in particolare, della previsione della possibilità per i soggetti stabiliti nei 6 cc.dd. Comuni periferici intorno a Bruxelles già evocati (*supra*, par. 5.1) di adire l'assemblea generale della sezione del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato; della modifica della modalità di nomina dei Borgomastri in quegli stessi 6 Comuni; dell'aggiorna-

sion au niveau fédéral, trad. fr. in *Administration publique*, 2012, p. 582 ss., ad avviso del quale "chaque réforme de l'Etat qui renforce le verrouillage de la prise de décision fédérale contient dès lors en elle-même les germes d'une nouvelle réforme de l'Etat" (*ivi*, p. 586).

(81) Sénat de Belgique, 4 aprile 2012, n. 5-1561/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=83888429, p. 4; nonché Sénat de Belgique, 4 aprile 2012, n. 5-1562/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=83888430, p. 2.

(82) C.E. LAGASSE, *Les Nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, III ed., Namur, Erasme, 2003, p. 177.

(83) M. UYTENDAELE, *Bruxelles, capitale de l'altérité*, in *Pouvoirs*, 2011, fasc. CXXXVI, p. 137.

mento/integrazione della clausola di *standstill* prevista a favore dei cittadini di lingua francese sempre di quei 6 Comuni e dei cittadini di lingua francese e neerlandese dei Comuni della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale (ma, in realtà, della sola minoranza di lingua neerlandese); dell'istituzione della Comunità metropolitana di Bruxelles; dello sdoppiamento del distretto giudiziario di Bruxelles; del riconoscimento dell'autonomia c.d. *constitutive* anche al Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale.

Il primo profilo oggetto di riforma persegue l'obiettivo di sottrarre la popolazione dei 6 cc.dd. Comuni periferici intorno a Bruxelles alla giurisdizione amministrativa delle camere di lingua neerlandese del Consiglio di Stato, tacciate in qualche caso – invero dalla dottrina di lingua francese – di un certo “militantisme”⁸⁴ antifrancofono. Di conseguenza, una legge (ordinaria) del 19 luglio 2012 dispone che tutti i soggetti ivi stabiliti, pubblici e privati, possano adire direttamente l'assemblea generale della sezione del contenzioso amministrativo di quest'organo (art. 2), in ragione del “caractère linguistique sensible du contentieux administratif qui peut naître dans ces communes”⁸⁵. Deve infatti ricordarsi che, a mente dell'art. 94, comma 2, del decreto reale del 12 gennaio 1973, come modificato con una legge (ordinaria) del 16 giugno 1989, tale assemblea generale “è composta in numero eguale di componenti del Consiglio di Stato che abbiano giustificato con il loro diploma di avere sostenuto l'esame di dottore in giurisprudenza nella lingua francese da un lato e nella lingua neerlandese dall'altro”. A questo assetto egualitario dal punto di vista dell'appartenza linguistica del collegio giudicante la suddetta legge (ordinaria) del 19 luglio 2012 aggiunge all'art. 3 che, in presenza di siffatti ricorsi, “l'assemblea generale... [sia] presieduta alternativamente dal primo presidente e dal presidente in funzione dell'iscrizione al ruolo”, il secondo dei quali, in particolare, “deve giustificare con il proprio di-

(84) Id., *Trente Leçons de droit constitutionnel*, cit., p. 477.

(85) Sénat de Belgique, 4 aprile 2012, n. 5-1563/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888431, p. 1.

ploma di avere sostenuto l'esame di dottore in giurisprudenza nella lingua, francese o neerlandese, diversa da quella del primo presidente" (art. 73, comma 1, del decreto reale del 12 gennaio 1973). Si deve solo aggiungere, a questo punto, che con una contestuale legge costituzionale del 19 luglio 2012 si provvede ad irrigidire anche tale disciplina – simmetricamente a quanto richiesto e ottenuto dalla minoranza di lingua francese come compensazione per la soluzione della circoscrizione elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV (*supra*, par. 5.1) – attraverso un'integrazione dell'art. 160 Cost., il quale prevede ora che eventuali modificazioni delle regole relative all'assemblea generale della sezione del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato potranno essere adottate solo con una legge c.d. speciale.

Il secondo tema oggetto di riforma muove dalla circostanza che a più riprese, a partire dal 2006, il Ministro per gli affari interni della Comunità fiamminga ha rifiutato di procedere alla nomina dei Borgomastri (figure assimilabili ai "nostri" Sindaci) di alcuni dei 6 cc.dd. Comuni periferici intorno a Bruxelles⁸⁶, per avere costoro, in contrasto con quanto stabilito in talune circolari⁸⁷, inviato agli elettori di lingua francese dei loro rispettivi Comuni alcune convocazioni elettorali in quella lingua – mentre, secondo l'interpretazione del Ministro, essi avrebbero dovuto spedirle in neerlandese e solo a seguito di un'esplicita richiesta rispedirle ai residenti in questione una seconda volta in francese – ed altresì utilizzato il francese e non il neerlandese nel corso di alcune sedute del Consiglio comunale. Con una legge c.d. speciale del 19 luglio 2012 si modificano pertanto le modalità di nomina di tali Borgomastri, sottraendo nuovamente la relativa competenza alla giurisdizione amministrativa delle camere di lingua neerlandese del Consiglio di Stato – le quali avevano ritenuto di non dover censurare le suddette circolari⁸⁸ – e individuando, anche in questo specifi-

(86) Si tratta, nel momento in cui si scrive, dei Comuni di Kraainem, Linkebeek e Wezembeek-Oppem.

(87) Cc.dd. circolari Peeters (16 dicembre 1997, n. BA-97/22), Martens (27 maggio 1998, n. BA-98/03) e Keulen (8 agosto 2005, n. BA-2005/03).

(88) Dec. 23 dicembre 2004, n. 138861 (che si segnala per il parere contrario del relatore).

co frangente, nell'assemblea generale della sezione del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato l'organo giurisdizionale competente. Pertanto, tale legge c.d. speciale – approvata sempre nella “recherche d'un indispensable équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'État belge”⁸⁹ – stabilisce che, una volta eletto dal Consiglio comunale, “il candidato borgomastro [sia] designato borgomastro, port[i] il titolo di 'borgomastro designato' ed esercit[i] tutte le funzioni devolute al borgomastro” (art. 4, § 1). Dalla data del voto del Consiglio comunale, il Governo fiammingo può, entro sessanta giorni, notificare una decisione di rifiuto (art. 4, § 2). In questo caso, entro trenta giorni dalla notificazione del rifiuto il Borgomastro può presentare a sua volta una memoria innanzi alla summenzionata assemblea generale della sezione del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato, la quale deve adottare una decisione entro i successivi novanta giorni (art. 4, § 5). Sulla composizione di tale assemblea generale, si rinvia a quanto già detto a proposito della possibilità per i soggetti stabiliti nei 6 cc.dd. Comuni periferici intorno a Bruxelles di adire quest'organo.

Il terzo ambito oggetto di riforma consiste nell'aggiornamento e nell'integrazione di due disposizioni già introdotte con una legge c.d. speciale del 13 luglio 2001, approvata in occasione della quinta fase di riforma dello Stato (*supra*, par. 2), e contenute rispettivamente in una legge c.d. speciale dell'8 agosto 1980 (art. 16-*bis*) e in una legge c.d. speciale del 12 gennaio 1989 (art. 5-*bis*). Questi due articoli stabilivano, intatti, che gli atti degli enti federati non potessero pregiudicare le garanzie di cui beneficiavano al 1° gennaio 2002 i cittadini di lingua francese dei 6 cc.dd. Comuni periferici intorno a Bruxelles e i cittadini di lingua francese e neerlandese dei Comuni della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale (ma, in realtà, la sola minoranza di lingua neerlandese). Una legge c.d. speciale del 19 luglio 2012 posticipa questa clausola di “standstill”⁹⁰ alle garanzie introdotte alla data del

(89) Sénat de Belgique, 4 aprile 2012, n. 5-1565/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888433, p. 1.

(90) *Ibidem*; anche ad avviso della Corte costituzionale, “en protégeant les ‘garanties

14 ottobre 2012 (art. 2), al fine di includervi le già evocate previsioni relative alla possibilità per i soggetti stabiliti nei 6 cc.dd. Comuni periferici intorno a Bruxelles di adire l'assemblea generale della sezione del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato e alla nomina dei Borgomastri in quegli stessi 6 Comuni. La stessa legge c.d. speciale integra altresì la normativa previgente, nel senso di precisare che tale garanzia valga nei confronti degli atti adottati non solo dalle Comunità e dalle Regioni, ma anche dagli enti locali (artt. 2 e 3).

La quarta innovazione contenuta nella riforma prova a superare il rigido confine esistente tra le istituzioni variamente insistenti sul territorio della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale e quelle, invece, che operano sul suo *binterland* e che appartengono, però, alla Regione di lingua neerlandese e alla Regione di lingua francese. A tal fine, un'altra legge c.d. speciale sempre del 19 luglio 2012, modificativa della precedente legge c.d. speciale dell'8 agosto 1980, istituisce la Comunità metropolitana di Bruxelles⁹¹, un nuovo organo composto di diritto dalle Regioni, dai Comuni della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale, dai Comuni della Provincia del Brabante fiammingo, dai Comuni della Provincia del Brabante vallone e dallo Stato, mentre la Provincia del Brabante fiammingo e la Provincia del Brabante vallone hanno diritto di aderirvi. Sul piano delle competenze, tale organo non appare però dotato di un vero e proprio potere decisionale e svolge piuttosto una funzione di "concertazione" inerente ad oggetti "de compétence régionale et d'importance transrégionale"⁹², tra cui ven-

existantes' au profit des francophones des communes périphériques, l'article 16-bis constitue en effet une clause de *standstill* qui oblige les autorités à maintenir en principe un niveau équivalent de protection des droits fondamentaux" (sent. 28 ottobre 2010, n. 124).

(91) Sulle ragioni di ordine economico sottese a tale istituzione, cfr. M. WUNDERLE, *Quelle Communauté urbaine pour Bruxelles?*, [2011], su www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/2011-12-22_communaute_urbaine.pdf, p. 1; J.-P. NASSAUX, *Les Aspects bruxellois de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011*, in *Courrier hebdomadaire*, 2012, fasc. MMCXXIX-MMCXL, p. 9.

(92) Sénat de Belgique, 4 aprile 2012, n. 5-1567/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888435, p. 2.

gono espressamente evocati quelli relativi a “la mobilità, la sicurezza stradale e i lavori stradali da, verso e attorno a Bruxelles” (art. 2).

La quinta materia oggetto di riforma consiste, in parallelo alla soluzione della circoscrizione elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV (*supra*, par. 5.1), nello sdoppiamento del distretto giudiziario di Bruxelles – comunemente detto “BHV judiciaire”⁹³ – il quale ricomprendeva al proprio interno, prima della riforma, anche il circondario di Hal-Vilvorde, sito nella Regione di lingua neerlandese. Una legge (ordinaria) del 19 luglio 2012 dispone quindi tale scissione (artt. 2 ss.), determinando, da un lato, la conseguente creazione del distretto giudiziario di Hal-Vilvorde e, dall’altro, il mantenimento entro confini più circoscritti del distretto giudiziario di Bruxelles, in cui albergano dodici tribunali⁹⁴. Al contempo, le garanzie della disciplina relativa all’impiego della lingua in materia giudiziaria sono parimenti oggetto di intervento, al fine di rendere effettivi di fronte a un’autorità giudiziaria i diritti linguistici dei cittadini di lingua francese e neerlandese del distretto giudiziario di Bruxelles (ma, in realtà, della minoranza di lingua neerlandese) e di quelli di lingua francese nel distretto giudiziario di Hal-Vilvorde (art. 45 ss.)⁹⁵. Infine, anche in questo frangente una legge di revisione costituzionale sempre del 19 luglio 2012 introduce un art. 157-*bis* Cost.⁹⁶, in virtù del quale eventuali modificazioni di tali regole in ambito linguistico-giudiziario potranno essere adottate solo con una legge c.d. speciale.

(93) Chambre des représentants de Belgique, 4 aprile 2012, n. 53-2140/1, su www.lachambre.be/FLWB/pdf/53/2140/53K2140001.pdf, p. 4.

(94) Così F. GOSSELIN, *La Loi du 19 juillet 2012 portant réforme de l’arrondissement judiciaire de Bruxelles*, in *Journal des tribunaux*, 2013, p. 114; cfr. altresì B. DEJEMEPPE, *Le Dédoublement des tribunaux bruxellois par la loi du 19 juillet 2012*, in F. GOSSELIN (a cura di), *La Réforme de l’arrondissement judiciaire de Bruxelles*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 17 ss.

(95) Sul punto, si rinvia a P. JOOS, *La Sixième Réforme de l’Etat*, [s.d.], su www.legalworld.be/legalworld/uploadedFiles/Other_content/accordpapillon.pdf, p. 10; F. GOSSELIN, *La Réforme de la loi du 15 juin 1935 concernant l’emploi des langues en matière judiciaire*, in *La Réforme de l’arrondissement judiciaire de Bruxelles*, cit., p. 69 ss.

(96) Sul punto, per ulteriori dettagli, si rinvia a F. GOSSELIN, *La Loi du 19 juillet 2012 portant réforme de l’arrondissement judiciaire de Bruxelles*, cit., p. 116 ss.

Il sesto e ultimo capitolo degli ulteriori profili di riforma riguarda, infine, l'esplicito riconoscimento anche per il Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale – nonché, per altro verso, per il Parlamento della Comunità di lingua tedesca – dell'“autonomie constitutive”⁹⁷, consistente nella facoltà per tale organo di autodisciplinare alcune regole di composizione e di funzionamento, potere sinora spettante ai (soli) Parlamento fiammingo, Parlamento vallone e Parlamento della Comunità francese (art. 118, § 2, Cost.)⁹⁸. Le tre proposte di legge presentate – due di revisione costituzionale⁹⁹ e una c.d. speciale¹⁰⁰ – riducono però solo in parte l'asimmetria sussistente, per questo profilo, tra le diverse entità federate¹⁰¹, prevedendo che, al fine di garantire appieno i diritti di cui beneficiano i cittadini di lingua francese e neerlandese dei Comuni della Regione di Bruxelles-Capitale (ma, in realtà, la sola minoranza di lingua neerlandese), alcuni profili cruciali di tale autonomia *constitutive* – come la ripartizione dei seggi tra i due Gruppi linguistici nel Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale, l'istituto della c.d. *sonnette d'alarme* ivi attivabile e la composizione paritaria del Governo della stessa Regione – rimangano di competenza di una legge c.d. speciale¹⁰² e non già, dunque, di un atto normativo dello

(97) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1752/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MicolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888908, p. 2; analogamente, Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1753/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MicolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888905, p. 1.

(98) Così la proposta di modifica dell'art. 118, § 2, Cost. (Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1752/1, cit., p. 5) e dell'art. 123, § 2, Cost. (Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1753/1, cit., p. 5).

(99) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1752/1, cit., p. 5 e Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1753/1, cit., p. 5.

(100) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1754/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MicolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888911, p. 10 ss.

(101) Su cui, per tutti, A.M. Russo, *Pluralismo territoriale e integrazione europea*, Napoli, Es, 2010, p. 206 ss.

(102) Così, ancora, la proposta di modifica dell'art. 118, § 2, Cost. (Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1752/1, cit., p. 5) e dell'art. 123, § 2, Cost. (Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1753/1, cit., p. 5).

stesso Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale. Questa scelta del legislatore costituzionale ha portato quindi i primi commentatori a sottolineare il “pas symbolique”¹⁰³ più che reale di tale innovazione istituzionale.

6. *La riforma del Senato*

Com'è noto, fino alla recente evoluzione dell'ordinamento costituzionale in senso federale, il Belgio ha rappresentato, a seguito di una legge costituzionale del 7 febbraio 1921, l'unico ordinamento europeo-occidentale dotato, al pari dell'Italia repubblicana, di due rami del Parlamento posti su un piano di parità funzionale, la Camera dei rappresentanti e il Senato. Questo assetto di bicameralismo perfetto è sostanzialmente mutato a seguito della quarta fase di riforma dello Stato (*supra*, par. 2): con la già evocata legge costituzionale del 5 maggio 1993, infatti, la prima Camera assume una netta preminenza rispetto alla seconda, sul piano sia dell'esercizio della funzione legislativa che della determinazione dell'indirizzo politico di maggioranza, posto che il *vinculum* fiduciario intercorre solamente tra Governo federale e Camera dei rappresentanti (artt. 46 e 96 Cost.); mentre il Senato, da parte sua, viene trasformato in un'assemblea variamente espressiva della “nation, conçue dans sa complexité fédérale”¹⁰⁴. Ora, non v'è dubbio però che il Senato scaturito da quella riforma istituzionale venga rappresentato dai commentatori alla stregua di un’“autorité sinistrée”¹⁰⁵ e costituisca, anche successivamente, il “grande tema irrisolto del federalismo belga”¹⁰⁶. Al fine di provare a rilanciare l'attività

(103) J.-P. NASSAUX, *Les Aspects bruxellois de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011*, cit., p. 8.

(104) M. UYTENDAELE, *Trente Leçons de droit constitutionnel*, cit., p. 687; in questo senso, la dottrina – anche italiana – ha dubitato che il Senato belga abbia quei caratteri tipici delle seconde camere degli assetti federali: sul punto, cfr., per tutti e da ultimo, A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 194.

(105) F. DELPÉRÉE, *Les Autorités fédérales*, in ID. (a cura di), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 11; cfr. altresì ID., *La Constitution de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Racine, 2006, p. 120.

(106) T. GROPPI, *Il federalismo*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 32.

di quest'organo, l'*Accord institutionnel* interviene dunque significativamente su di esso, con riferimento tanto alla composizione quanto alle competenze.

Attualmente, infatti, il Senato si compone di 71 membri elettivi (art. 67, § 1, Cost.) e di un numero indeterminato di componenti di diritto, ovvero, dall'età di diciotto anni, i figli del Re o, in caso di loro mancanza, i discendenti belgi del ramo della famiglia reale chiamati a regnare (art. 72 Cost.). Quanto ai membri elettivi, essi appartengono a tre distinte categorie, circostanza che ha portato la dottrina a parlare di una "composizione 'arcobaleno'"¹⁰⁷ di tale organo. Prima di tutto, infatti, 40 dei 71 senatori sono eletti a suffragio universale diretto, anche ai fini del (parziale) rispetto del principio di sovranità nazionale, che investe i componenti di entrambe le Camere (art. 42 Cost.)¹⁰⁸. Inoltre, 21 dei 71 senatori vengono eletti, tra i propri membri, nel numero di 10 dal Parlamento della Comunità francese, di 10 dal Parlamento fiammingo e di 1 dal Parlamento della Comunità di lingua tedesca. Infine, 10 dei 71 senatori sono cooptati all'inizio della legislatura, nel numero di 6 dai senatori di lingua neerlandese e nel numero di 4 dai senatori di lingua francese, tutti eletti come indicato sopra.

Quanto alle competenze, poi, occorre distinguere tra quelle di presentazione dei candidati o di nomina dei componenti della Corte costituzionale, del Consiglio di Stato e del Consiglio superiore della giustizia, nonché di risoluzione dei conflitti di interessi *ex art.* 143, § 2, Cost., le quali non vengono allo stato modificate¹⁰⁹; e quelle invece inerenti alla funzione legislativa. Con riferimento a quest'ultima, infatti, la Camera dei rappresentanti è attualmente incaricata di legiferare in via esclusiva su quattro materie espressamente enumerate all'art. 74 Cost. (concessione della naturalizzazione, responsabilità civile e

(107) E.A. FERIOI, *Il Belgio*, in P. CARROZZA *et al.* (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 345.

(108) M. CALAMO SPECCHIA, *Il Senato in Belgio e Francia*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere*, Padova, Cedam, 2008, p. 62.

(109) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1720/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888891, p. 5.

penale dei Ministri dello Stato, bilancio e conti dello Stato, fissazione del contingente delle forze armate), su cui adotta, quindi, delle leggi cc.dd. monocamerali, perciò prive di qualunque intervento da parte del Senato. Oltre a queste, le rimanenti leggi dello Stato si distinguono proprio a seconda che l'approvazione della seconda Camera sia determinante o meno per l'esito dell'*iter legis*. Alla prima categoria appartengono le leggi cc.dd. bicamerali integrali o in senso stretto, incidenti in diversi ambiti riconducibili alla sfera istituzionale (comprensiva delle leggi cc.dd. speciali e delle leggi di revisione costituzionale), internazionale, finanziaria e giurisdizionale (art. 77 Cost.). Alla seconda *species*, invece, sono da ricondurre le leggi cc.dd. bicamerali virtuali, attenuate o opzionali, individuate in via generale-residuale e rispetto alle quali il diniego o l'inerzia del Senato possono essere comunque superati dalla Camera dei rappresentanti (art. 78 ss. Cost.). Secondo quanto previsto nell'*Accord institutionnel* e nelle conseguenti proposte di revisione costituzionale da allora presentate, il Senato diventerà a tutti gli effetti una "chambre des entités fédérées"¹¹⁰; e, in questo senso, la funzione eminente di tale organo sarà quella di "garantir la participation des parlements des entités fédérées à l'organisation et au fonctionnement fondamentaux de l'État fédéral, ainsi que de créer un réel lieu de rencontre pour les parlements de communauté et de région"¹¹¹.

Quanto alla composizione, poi, nella proposta di revisione dell'art. 67 Cost.¹¹² e di abrogazione dell'art. 72 Cost.¹¹³, le quattro categorie di senatori – come si è detto, tre elettive e una di diritto – si ridurranno a due e il numero complessivo dei componenti passerà dagli attuali 71 più i membri di diritto a 60, in virtù dell'uscita di scena di questi

(110) *Ivi*, p. 1.

(111) *Ivi*, p. 2.

(112) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1724/1, www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888882, pp. 4-5.

(113) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1729/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888887, p. 2.

ultimi e dei senatori eletti a suffragio universale diretto. In compenso, il numero dei componenti eletti dai Parlamenti delle Comunità e delle Regioni verrà portato da 21 a 50, secondo la seguente ripartizione: 29 senatori appartenenti al Gruppo di lingua neerlandese e designati tutti dal Parlamento fiammingo; 20 senatori appartenenti al Gruppo di lingua francese, 10 dei quali designati dal Parlamento della Comunità francese, 8 dal Parlamento della Regione vallona, 2 dal Gruppo linguistico francese del Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale; infine, 1 senatore designato dal Parlamento della Comunità di lingua tedesca. Inoltre, rimarrà la previsione di 10 senatori cooptati, sempre nel numero di 6 dai senatori di lingua neerlandese e di 4 dai senatori di lingua francese.

Quanto alle competenze, il Senato – trasformato in organo “non permanente”¹¹⁴ – sarà chiamato a svolgere “les trois fonctions essentielles normative... de conseil... et ou de médiation”¹¹⁵, perdendo quindi del tutto i residui poteri di controllo politico esercitati sul Governo federale¹¹⁶. Sul piano della funzione legislativa, permarranno tre procedimenti, ovvero “la procédure pour les matières relevant du bicaméralisme strict, la procédure pour les matières relevant du bicaméralisme optionnel et la procédure pour les matières monocamérales”¹¹⁷. Tuttavia, in primo luogo, la proposta di modifica dell’art. 74 Cost.¹¹⁸ “sosterà” la clausola della generalità-residualità dalle leggi cc.dd. bicame-

(114) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1721/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888879, p. 3.

(115) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1720/1, cit., p. 4.

(116) Così la proposta di modifica dell’art. 56 Cost., con riferimento al “diritto di inchiesta” (Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1731/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888888, p. 3), e dell’art. 57, comma 2, Cost., con riferimento al “diritto di rinviare ai ministri le petizioni che le [alla Camera] sono indirizzate” (Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1732/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888889, p. 3).

(117) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1734/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888912, p. 1.

(118) *Ivi*, p. 3.

rali virtuali, attenuate o opzionali alle leggi cc.dd. monocamerali, sulle quali, come si è detto, il Senato non ha parola. In secondo luogo, la proposta di revisione dell'art. 77 Cost.¹¹⁹ limiterà il novero delle leggi cc.dd. bicamerali integrali o in senso stretto alle leggi di revisione costituzionale, alle leggi cc.dd. speciali, alle leggi relative alle istituzioni della Comunità di lingua tedesca e al suo finanziamento e alle leggi concernenti il finanziamento dei partiti politici e delle spese elettorali. In terzo luogo, infine, la proposta di novella dell'art. 78 Cost. conterrà un elenco di materie oggetto di leggi cc.dd. bicamerali virtuali, attenuate o opzionali, peraltro significativamente ristretto rispetto al passato¹²⁰.

7. La riforma del riparto di competenze tra lo Stato e gli enti federati

Al di là di quanto previsto dall'inattuato art. 35 Cost. (*supra*, par. 2), che ha trasferito, ma solo "in teoria"¹²¹, la competenza residuale agli enti federati, la Costituzione belga enumera espressamente le competenze delle Comunità, mentre quelle delle Regioni, in base all'art. 39 Cost., come riaffermato all'art. 134 Cost., sono affidate al legislatore c.d. speciale. Allo Stato sono quindi affidate competenze in base a un criterio residuale, anche se non mancano ipotesi di attribuzione diretta ad esso, come nel caso dell'organizzazione della giustizia (art. 77, §§ 1 e 9, Cost.), della forza pubblica (art. 182 Cost.), di alcuni profili delle collettività locali (art. 162 Cost.), della garanzia della difesa

(119) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1735/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888893, p. 4.

(120) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1736/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888894, pp. 5-6.

(121) Sul punto, per tutti, G. MOSCHELLA, *Considerazioni minime sull'organizzazione dei poteri e la distribuzione delle competenze nell'originale esperienza belga*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, Maggioli, 1998, p. 768; L. PRIMICERIO, *La nuova struttura dello Stato belga*, in *Quaderni del pluralismo*, 1994, p. 5 ss. dell'estratto; a proposito dell'art. 35 Cost., la dottrina ha sottolineato come esso rappresenti un esempio dell'utilizzo della tecnica del *trompe-l'œil* nella Costituzione (F. DELPÉRIÉ, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, cit., p. 587).

del territorio e del controllo sulla sicurezza dell'intera collettività (art. 167 Cost.)¹²². Rientrano ugualmente nella competenza del legislatore statale il diritto del lavoro e della sicurezza sociale e alcuni aspetti della politica economica (art. 6, § 1, comma 6, della legge c.d. speciale dell'8 agosto 1980).

In generale, le competenze sono attribuite a ciascun livello territoriale di potere in via esclusiva, l'ordinamento belga non prevede, dunque, competenze concorrenti. Tuttavia, nonostante il rigido criterio di separazione, non sono stati eliminati del tutto fenomeni di sovrapposizione (o di concorrenza¹²³) di competenze, in cui sussiste, dunque, una "coesistenza di attribuzioni"¹²⁴. L'individuazione delle materie riservate agli enti federati è stata poi realizzata dal legislatore attraverso l'identificazione di blocchi di competenze. A partire dalla legge costituzionale del 17 luglio 1980, infatti, gli artt. 127, 128, 129 e 130 Cost. ritagliano tre grandi sfere di competenza comunitarie:

a) l'insegnamento e le materie culturali (in base all'elenco di cui all'art. 4 della legge c.d. speciale dell'8 agosto 1980), fra le quali troviamo, ad esempio, la politica in materia di biblioteche, i beni artistici, la radio e la televisione, le politiche per il turismo e quelle per i giovani, buona parte della disciplina relativa all'insegnamento;

b) l'uso della lingua nei settori dell'amministrazione, dell'insegnamento e delle relazioni sociali (tale competenza concerne solo la Comunità francese e la Comunità fiamminga);

c) le materie cc.dd. *personnalisables*, che attengono ai bisogni e al benessere delle persone (*supra*, par. 2) e, dunque, alle politiche legate alla sfera sociale, come la salute, gli aiuti sociali, le politiche

(122) O. CORTEN, *La Théorie des "matières réservées" dans la Belgique fédérale*, in *Administration publique*, 1994, p. 269 ss.

(123) In particolare, sarebbero individuabili alcuni ambiti ristretti di competenze concorrenti in materia di: politica agricola; materia penale; finanziamento delle Comunità e delle Regioni; ricerca scientifica; attribuzioni degli organi della Regione brussellese (S. BALDIN e L. ANTONINI, *La ripartizione delle competenze nell'ordinamento federale belga alla luce del principio di sussidiarietà*, in A. RINELLA et al. (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova, Cedam, 1999, p. 154).

(124) E.A. FERIOLO, *Il Belgio*, cit., p. 342.

di integrazione per gli immigrati, i disabili, gli anziani, i giovani e i detenuti¹²⁵.

Con riferimento, invece, all'individuazione delle materie di competenza delle Regioni, questa segue in buona parte quella che è stata la causa della loro creazione. Tali organi, infatti, nascono soprattutto per rispondere alle differenze "economiche-regionali, cioè non linguistiche"¹²⁶. Come anticipato, è stato il legislatore c.d. speciale a individuare, all'art. 6 della legge c.d. speciale dell'8 agosto 1980, la maggior parte delle materie loro affidate, riassumibili in dieci blocchi di competenze: governo del territorio; protezione dell'ambiente e politiche idriche; rinnovamento rurale e conservazione della natura; politiche abitative; politica agricola e della pesca marittima; politica economica; politiche dell'energia; disciplina relativa ai Comuni e alle Province; politiche dell'occupazione; lavori pubblici e i trasporti.

Nella realtà, come già osservato, l'attribuzione di numerosi blocchi di competenze esclusive in favore delle Comunità e delle Regioni si è comunque accompagnata all'individuazione di numerose eccezioni in favore dello Stato, in materia, ad esempio, di politica economica¹²⁷, di sicurezza sociale, di aiuti alle persone. In altri ambiti, invece, il legislatore c.d. speciale ha limitato la competenza delle Comunità

(125) Nello specifico, il trasferimento delle materie cc.dd. *personnalisables* alle Comunità trova origine nella c.d. problematica brussellese; premesso, infatti, che la Comunità è una collettività a carattere politico, alla quale non corrisponde una natura territoriale, tale trasferimento ha permesso alla Comunità fiamminga e alla Comunità francese di organizzare nella Regione bilingue di Bruxelles-Capitale dei servizi differenziati in funzione dell'appartenenza linguistica, applicando un criterio di imputazione delle competenze all'una o all'altra Comunità, rispondente a un principio di non territorialità; le istituzioni brussellesi che esercitano le loro attività nelle materie cc.dd. *personnalisables*, ma che non sono incardinabili in una delle due Comunità, rientrano invece tra le istituzioni cc.dd. *bipersonnalisables* e sono poste sotto la responsabilità della Commissione comunitaria comune – COCOM.

(126) J.U. CLAUSSE e G. VAN DEN BERGHE, *Gruppi linguistici e struttura regionalista in Belgio*, in *Diritto e società*, 1980, p. 511.

(127) Si veda, ancora, S. BALDIN e L. ANTONINI, *La ripartizione delle competenze nell'ordinamento federale belga alla luce del principio di sussidiarietà*, cit., p. 160, secondo cui "le competenze in materia di politica economica non trasferite alle Regioni sono state quindi riservate allo Stato al fine di proteggere l'unione economica e monetaria belga e, per estensione, l'interesse generale".

e delle Regioni all'esecuzione di discipline federali, come nel caso del rilascio del permesso di lavoro ai lavoratori immigrati (art. 6, § 1, comma 9, della legge c.d. speciale dell'8 agosto 1980). Infine, sono sempre più diffuse le situazioni in cui è necessario stabilire una cooperazione fra i diversi livelli territoriali di potere, con la conseguenza che si rafforzano le deroghe al riparto esclusivo di competenze. Il risultato appare essere quello di un'inevitabile "cogestion"¹²⁸ fra lo Stato, le Comunità o le Regioni, che il legislatore c.d. speciale non è riuscito ad evitare se non quando il riparto di competenze è realizzato in modo da consentire l'individuazione, in maniera ampia, di blocchi di competenze su materie sufficientemente omogenee. Materie come quelle dell'energia, dell'economia e dell'occupazione sono affidate alla competenza esclusiva degli enti federati e, ciò nondimeno, l'ampiezza delle riserve dello Stato influisce in maniera decisiva su tali attribuzioni, impedendo l'attuazione di una vera e propria autonomia dei primi¹²⁹. Anche la Corte di arbitrato, da parte sua, con una giurisprudenza inizialmente tesa a difendere l'esclusività delle competenze degli enti federati, ha introdotto via via elementi di flessibilizzazione rispetto al rigido riparto di attribuzioni, arrivando, in alcuni casi, a creare ambiti di competenza concorrente o a ritagliare ulteriori spazi di intervento statale¹³⁰.

In tale quadro si inserisce la sesta riforma dello Stato, che, tuttavia, pur muovendo dall'esigenza di una maggiore chiarezza nel riparto delle competenze fra lo Stato e gli enti federati, attraverso l'individuazione di blocchi di competenze omogenei, non sembra riuscire pienamente nell'intento. L'*Accord institutionnel*, infatti, prevede un ampio trasferimento di competenze in capo agli enti federati, al fine di limitare fenomeni di sovrapposizione di materie, mirando a trasformare le Regioni negli enti motore delle politiche dell'economia e dell'occupazione e le Comunità nei centri delle politiche per la fa-

(128) M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, III ed., Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 944.

(129) *Ibidem*.

(130) In tal senso si vedano le decisioni della Corte di arbitrato 3 marzo 1994, n. 94; 2 marzo 1995, n. 21; 25 maggio 1995, n. 35; 12 luglio 1995, n. 58; 12 luglio 1995, n. 63.

miglia e per la salute. Tuttavia, dato il rilievo degli ambiti trasferiti, al loro interno vengono comunque lasciate, per esigenze di uniformità, alcune competenze allo Stato.

Nel dettaglio, il primo blocco omogeneo, comprensivo di un numero significativo di competenze affidate alle Regioni, attiene alle politiche per l'occupazione, nelle quali si ricomprendono la regolamentazione del mercato del lavoro, i piani di impiego, le politiche di formazione e i servizi regionali¹³¹. Nondimeno, al fine di garantire l'omogeneità e l'uguaglianza delle prestazioni dello Stato sociale, la disciplina generale del diritto del lavoro, della sicurezza sociale, delle norme sulla concertazione sociale e della politica salariale restano comunque di competenza dello Stato¹³². Sempre alle Regioni vengono poi trasferite importanti attribuzioni dal punto di vista dello sviluppo economico, quali la mobilità e la sicurezza stradale (comprensiva della gestione del fondo di sicurezza statale e della disciplina del codice della strada)¹³³, la politica economica e industriale, l'energia e l'ambiente, l'agricoltura, l'urbanistica e il governo del territorio, l'amministrazione locale¹³⁴.

Per quanto riguarda le Comunità, ad esse vengono trasferite in blocco le competenze in materia di: salute (ospedali, centri di salute mentale, politiche di prevenzione); aiuti alle persone (assistenza agli anziani, ai disabili)¹³⁵; assegni familiari¹³⁶, la cui totalità dei *budget*, affidati alle singole Comunità, consentirà loro di definire autonomamente le politiche per la famiglia; infine, la giustizia¹³⁷, per la quale si prevede il riconoscimento di un'accentuata autonomia organizzativa¹³⁸. Anche

(131) *Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat*, cit., p. 29 ss.

(132) *Ivi*, p. 29.

(133) *Ivi*, p. 37 ss.

(134) *Ivi*, p. 40 ss.

(135) *Ivi*, p. 31 ss.

(136) *Ivi*, p. 35.

(137) *Ivi*, p. 36.

(138) Cfr., sul punto, L.G. SCIANNELLA, *La parabola discendente di uno Stato*, cit., p. 13, la quale sottolinea il ruolo primario nell'organizzazione della giustizia riconosciuto

nel caso del trasferimento alle Comunità si pongono problemi legati alla garanzia di uniformità delle prestazioni che lo Stato è chiamato a garantire, in funzione di un principio di solidarietà interpersonale soprattutto nei due settori della salute e degli aiuti alle persone. A tal fine, il potere federale è comunque chiamato ad assicurare l'uguaglianza di accesso alle cure e la libertà di scelta della struttura sanitaria, in conformità con il principio di libertà di circolazione delle persone, e, non ultima, l'identità delle tariffe delle singole prestazioni sull'intero territorio nazionale¹³⁹. Lo Stato resta, inoltre, competente per l'adozione di misure urgenti, in materia di politica di crisi in caso di eventi straordinari o epidemie¹⁴⁰.

Data l'ampiezza del trasferimento effettuato in favore delle Comunità, la garanzia dell'uniformità degli interventi sul territorio nazionale, in materia di tutela della salute, sarà affidata alla creazione di un Istituto di concertazione¹⁴¹, formato dai Ministri della salute dei diversi livelli di governo e pensato come l'organo di collaborazione permanente in tale ambito; mentre le questioni attinenti più in generale alla politica sanitaria, compresi gli impegni di carattere internazionale, saranno oggetto di un accordo di cooperazione fra lo Stato e gli enti federati, *ex art. 92-bis* della legge c.d. speciale dell'8 agosto 1980, introdotto con la legge c.d. speciale dell'8 agosto 1988¹⁴². L'opera di razionalizzazione delle competenze fra livelli territoriali di potere dovrebbe dunque essere accompagnata, nell'idea dei negoziatori della sesta riforma dello Stato, da una rinnovata politica collaborativa, nella quale strumenti e istituti di concertazione, ampiamente sperimentati nell'ordinamento belga, possano diventare centrali nella "definizione

dalla riforma agli enti federati, chiamati ad "ampliare le competenze dei tribunali locali... creare nuovi organi giurisdizionali amministrativi... prevedere un Ministro della Giustizia all'interno dei governi delle entità federate"; inoltre, le Comunità si occuperanno della formazione dei magistrati e del personale giudiziario, dell'organizzazione giudiziaria, dell'amministrazione degli istituti penitenziari e della protezione dei minori.

(139) *Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat*, cit., p. 32.

(140) *Ibidem*.

(141) *Ibidem*.

(142) *Ivi*, p. 35.

di strategie coordinate... da conseguirsi attraverso l'interagire di plurime e diverse competenze"¹⁴³.

8. *La riforma dell'autonomia finanziaria degli enti federati*

Forse ancor più che in altri Stati a struttura federale, in Belgio le scelte fondamentali sul modello di ripartizione della spesa pubblica e del potere fiscale sono state influenzate dalle specificità storiche, istituzionali, culturali ed economico-sociali (*supra*, par. 1). In tal senso, sono stati determinanti da una parte il divario economico fra nord e sud e dall'altra le asimmetrie istituzionali, che hanno portato una sovrapposizione, anche dal punto di vista finanziario, fra la ricca Regione fiamminga e la Comunità fiamminga, mentre la Comunità francese, istituzionalmente differenziata dalla Regione vallona, continua a sopportare un pesante debito. La persistenza di queste differenze, a partire dagli anni Sessanta del Novecento, ha influenzato notevolmente anche le richieste dei partiti politici di lingua francese e di lingua neerlandese, i primi impegnati a difendere strumenti di perequazione e di redistribuzione basati sul principio della solidarietà fra gli enti federati, al fine di sostenere il grande debito pubblico – provocato soprattutto dalla spesa scolastica della Comunità francese – e di coprire il divario economico fra le Regioni¹⁴⁴; e i secondi, invece, sempre più decisi ad affermare, nel sistema di finanziamento, criteri distributivi collegati alla ricchezza territoriale, qual è quello, come si vedrà, del c.d. *juste retour*.

In verità, solo nel 1989 si riconosce una vera e propria autonomia del sistema di finanziamento di Comunità e Regioni, precedentemente riconducibile a un modello di finanza essenzialmente derivata. Una legge c.d. speciale del 16 gennaio 1989¹⁴⁵ istituisce, infatti, un sistema di

(143) A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., p. 35.

(144) Sul punto, cfr. V. DE COOREBYTER, *La Belgique entre compromis et ambiguïté*, in *Pouvoirs*, 2011, fasc. CXXXVI, p. 93.

(145) Sul punto, J. LE BRUN e A. NOËL, *Le Financement des communautés et des régions*, in F. DELPÉRÉE (a cura di), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 358; tuttavia, ad avviso di A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., p. 128, il ricorso alla legislazione speciale, conseguente alla scarsa definizione a livello costituzionale della disciplina del federalismo fiscale, si è rivelato insoddisfacente soprattutto "in termini di funzionalità".

finanziamento degli enti federati per lo più basato sulla compartecipazione di questi al gettito di alcune imposte (cc.dd. *impôts partagés*), che per le Regioni seguono un criterio di ripartizione basato sul succitato principio del c.d. *juste retour*, al quale si aggiunge, tuttavia, un fondo perequativo (art. 48). Così, se le Regioni possono vantare un bilancio sostanzialmente positivo, le Comunità – e fra queste in particolare la Comunità francese – continuano a rivendicare, sulla base delle loro competenze in materia di insegnamento¹⁴⁶, finanziamenti di maggiore entità e, soprattutto, il riconoscimento di una competenza fiscale tesa a superare i problemi connessi all'assenza di territorialità di tali enti con riferimento alla Regione bilingue di Bruxelles-Capitale (*supra*, par. 2), che si rivela un ostacolo all'esercizio della potestà impositiva sui contribuenti¹⁴⁷.

Una tappa determinante dell'evoluzione dell'autonomia fiscale delle Comunità e delle Regioni è sicuramente segnata da una legge c.d. speciale del 13 luglio 2001, adottata nell'ambito della quinta fase di riforma dello Stato (*supra*, par. 2). Essa, di fatto, risponde alla richiesta di nuove rivendicazioni da parte della Comunità fiamminga, ma accresce altresì l'autonomia fiscale delle Regioni, adeguando i bisogni economici delle Comunità attraverso una riconsiderazione generale e "strutturale" del loro finanziamento. Quanto al primo aspetto, le Regioni si vedono attribuire interamente la competenza su nuove imposte (diritti di registro sulle donazioni fra vivi, tassa di messa in circolazione degli autoveicoli, canone radiotelevisivo, ecc.). La legge c.d.

(146) Infatti, la Comunità francese, in base a criteri oggettivi – come il maggiore costo delle strutture scolastiche, l'età media del corpo insegnante più alta e altri fattori legati alla composizione sociale – sostiene una spesa *pro capite* per alunno più alta rispetto alla Comunità fiamminga; a questo calcolo deve aggiungersi, inoltre, la circostanza che la Comunità fiamminga vanta alcuni fattori che tendono, invece, a rendere meno gravosa la spesa per l'insegnamento, come un livello di minore natalità, l'incorporazione della Regione fiamminga nella Comunità fiamminga e l'appartenenza della popolazione residente nella Regione bilingue di Bruxelles-Capitale a circa l'80% di abitanti di lingua francese e il 20% di abitanti di lingua neerlandese (H. VAN DROOGENBROEK, *La Loi de financement des Communautés*, [1999], su users.skynet.be/aped/Publications/liurenoir/LoideFinancement.html, pp. 1-2).

(147) Così, J. LE BRUN e A. NOËL, *Le Financement des communautés et des régions*, cit., p. 371.

speciale pone, inoltre, una serie di principi che verranno riconfermati nella sesta riforma dello Stato. Il primo di questi è quello della c.d. *neutralité budgétaire*, secondo il quale la riforma del sistema finanziario delle Regioni deve tradursi in un'operazione neutra, tale da non incidere in senso negativo sulle entrate dello Stato. Un altro principio mira ad evitare fenomeni di doppia imposizione; a tal fine, è prevista una procedura di concertazione tra gli enti coinvolti nella duplice tassazione¹⁴⁸. Vengono poi introdotti criteri stringenti di localizzazione delle imposte regionali, al fine di impedire fenomeni di competizione fra Regioni, con conseguente trasferimento dei contribuenti in zone più vantaggiose dal punto di vista fiscale. Infine, nonostante sia riconosciuta l'autonomia fiscale alle Regioni, queste, nel pieno rispetto del principio di lealtà fiscale, non possono mettere in dubbio il principio della progressività dell'imposta sulle persone fisiche – Ipf. Quanto al rifinanziamento delle Comunità, la legge c.d. speciale del 13 luglio 2001 introduce una nuova distinzione per quanto riguarda i criteri di ripartizione dei finanziamenti. In particolare, le entrate derivanti dalla quota sulla tassa sul valore aggiunto – Tva continuano ad essere ripartite fra la Comunità francese e la Comunità fiamminga secondo il criterio del numero degli alunni, ma gli importi supplementari, comprensivi di quelli legati alla crescita del reddito, seguono il criterio del c.d. *juste retour*, che costituisce un'opzione svantaggiosa per la Comunità francese.

In definitiva, la suddetta legge c.d. speciale del 13 luglio 2001, muovendo dalle specifiche differenziazioni economico-istituzionali, appare anch'essa il frutto di complesse negoziazioni fra la parte valloona-francese e la parte fiamminga-neerlandese del Belgio, risultando ispirata a principi e a logiche ambigue e contrarie¹⁴⁹. I partiti politici

(148) Anche in materia di federalismo fiscale, lo Stato e gli enti federati hanno sviluppato delle modalità di coordinamento, che si traducono in forme di concertazione permanente, al fine di evitare le possibili esternalità negative in materia di politica fiscale; sul punto, si rinvia a J. LE BRUN, *La Répartition des moyens*, in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, cit., p. 207.

(149) V. DE COOREBYTER, *La Belgique entre compromis et ambiguïté*, cit., p. 93.

di lingua francese hanno spinto per affermare i principi di solidarietà e del bisogno, trasfusi negli strumenti della perequazione orizzontale, per cui la Comunità più ricca aiuta quella più povera; mentre, in senso opposto, i partiti politici di lingua neerlandese hanno ottenuto un ampio riconoscimento del principio del c.d. *juste retour*, di modo che i territori più ricchi ricevono di più¹⁵⁰. Il modello belga di federalismo fiscale che si afferma con la riforma del 2001 risponde pertanto ai principi teorici tipici del coordinamento verticale, basato essenzialmente su di una ripartizione di risorse prelevate a livello centrale¹⁵¹ e, dunque, è dotato di un alto grado di squilibrio verticale, che si combina con una responsabilità condivisa fra i diversi livelli territoriali del potere fiscale. La ripartizione orizzontale, non a fini perequativi, dei mezzi finanziari è effettuata sulla base del principio del c.d. *juste retour*, mentre le entrate fiscali e non fiscali degli enti federati rispondono al principio del beneficio e della responsabilità fiscale. Gli effetti negativi di tale sistema sono compensati da un intervento di solidarietà, finalizzato alla perequazione orizzontale, destinato agli enti federati più bisognosi e da azioni specifiche.

La polarizzazione fra le due visioni contrapposte dei criteri di finanziamento ha caratterizzato fortemente, com'è ovvio, la campagna elettorale del 2010. Il successivo *Accord institutionnel* mira a permettere agli enti federati una migliore gestione delle loro competenze (vecchie e nuove: *supra*, par. 7), attraverso un aumento della loro autonomia finanziaria, che si realizza con un incremento significativo delle entrate ad essi riservate (stimato a più del 40%¹⁵²). Tale aumento, tuttavia, viene accompagnato con la garanzia di alcuni principi di

(150) Sugli effetti contraddittori del federalismo fiscale belga, si veda, specialmente, G. DI PLINIO, *Prove di federalismo fiscale in un système institutionnel paradoxal*, cit., p. 1346, secondo il quale "l'effetto perequativo 'sovrascrive' l'effetto del giusto ritorno".

(151) Dati riferiti al 2006 indicano come gli enti federati abbiano raccolto direttamente appena il 9,1% delle entrate fiscali totali, contro il 42,9% del Canada e il 28,3% della Svizzera (G. DI PLINIO, *Prove di federalismo fiscale in un système institutionnel paradoxal*, cit., p. 1319).

(152) B. BAYENET, *Les Derniers accords institutionnels belges sur la 6eme réforme de l'Etat et le financement des Communautés et des Régions*, cit., p. 13.

base e di coordinamento, quali il contrasto a fenomeni di concorrenza sleale e di doppia imposizione fra diversi livelli territoriali di potere, il mantenimento della regola della progressività, il rafforzamento del principio della responsabilità degli enti federati, il rifinanziamento della Regione brussellese, il ricorso ai criteri della popolazione e degli alunni, basati dunque sulla determinazione del bisogno¹⁵³.

Nel dettaglio, l'autonomia fiscale delle Regioni viene ora assicurata riconoscendo a queste ultime un terzo dell'imposta sulle persone fisiche – IPF (pari a un importo di oltre 10 miliardi di euro, calcolato nel 2012¹⁵⁴), che diventa a tutti gli effetti un'imposta di competenza regionale. Sostanzialmente, lo Stato dovrebbe continuare a definire tale imposta in funzione dell'entità dei redditi dei residenti in ciascuna Regione e queste ultime, da parte loro, dovrebbero ricevere la propria quota in funzione dell'entità dell'importo pagato allo Stato. Per garantire, senza interferenze, che lo Stato possa continuare a mantenere la sua competenza esclusiva sulla determinazione della base imponibile, delle tasse e delle esenzioni, l'art. 143 Cost. dovrebbe essere integrato con una disposizione preclusiva per le entità federate di ricorrere alla procedura prevista in caso di conflitti di interessi nei confronti dello Stato, qualora questo intervenga sugli elementi che determinano il calcolo dell'imposta sulle persone fisiche – IPF. Inoltre, l'art. 1 della legge c.d. speciale del 6 gennaio 1989, relativa alla Corte costituzionale, dovrebbe essere parimenti modificato, in modo da prevedere in maniera espressa fra le attribuzioni di quest'organo il controllo sul principio di lealtà federale anche in materia fiscale.

L'implementazione effettiva di tali previsioni attraverso l'approvazione di leggi di modifica di atti normativi preesistenti (in particolare, la succitata legge c.d. speciale del 16 gennaio 1989, ma anche della Carta costituzionale) nel momento in cui si scrive non è stata ancora effettuata. La motivazione può essere ricondotta alla particolare

(153) Da parte di S. GOVAERT, *Les Négociations communautaires et la formation du gouvernement Di Rupo*, cit., p. 65, si è messo in evidenza come l'accordo, proprio per l'insieme dei caratteri elencati, sia stato indicato come "storico" da parte dei negoziatori.

(154) P. JOOS, *La Sixième Réforme de l'Etat*, cit., p. 36.

congiuntura economica in cui si inserisce la sesta riforma dello Stato e, ancor più, agli impegni assunti dal Belgio nel Programma di stabilità economica, disposto dall'Unione europea, che prevedono non solo un programma stringente di riduzione del *deficit*, ma anche il raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio nel 2015. In particolare, l'elaborazione del progetto di modifica della legge c.d. speciale del 16 gennaio 1989 dovrebbe essere modulata in base all'esito sulla decisione di bilancio assunta nel 2012: in tal senso si esprimono gli artt. 31 ss. della legge finanziaria del 17 dicembre 2012, che di fatto contengono le disposizioni sul finanziamento degli enti federati. Tali contingenze aprono quindi uno scenario in cui, ferma la decisione sulla maggiore autonomia fiscale delle Regioni, saranno necessari ulteriori aggiustamenti e modulazioni prima di poter arrivare alla fissazione definitiva delle variazioni alla legge c.d. speciale sul finanziamento, previste nell'*Accord institutionnel*.

Per quanto riguarda, invece, il (ri)finanziamento delle Comunità, interamente basato su dotazioni statali, la sesta riforma dello Stato sembra accogliere soprattutto le richieste dei partiti politici di lingua francese, i quali hanno ottenuto, da una parte, che venga mantenuto il finanziamento della spesa per l'insegnamento, attraverso l'attribuzione della quota di entrate derivanti dalla tassa sul valore aggiunto – Tva, collegata al criterio oggettivo del numero effettivo degli alunni; e, dall'altra, che il finanziamento spettante alle Comunità derivante dalla quota di ripartizione dell'imposta sulle persone fisiche – IPF, calcolata sul principio del c.d. *juste retour* – e dunque più favorevole alla Comunità fiamminga che alla Comunità francese – venga congelata alle cifre del 2010 e non tenga conto del prevedibile aumento del reddito complessivo della Comunità fiamminga. Infine, le nuove competenze parallelamente attribuite alle Comunità in materia di assegni familiari, assistenza agli anziani, salute e aiuto alle persone (*supra*, par. 7) saranno finanziate in base al principio del bisogno effettivo, determinato dalle cc.dd. *clés démographiques*: in tal modo, per i sussidi familiari le Comunità dovrebbero ricevere un finanziamento calcolato sul numero effettivo di minori fino a diciotto anni, mentre per la competenza in materia di assistenza agli anziani il finanziamento dovrebbe essere in funzione del numero di persone che hanno superato gli ottanta anni.

Da ultimo, la Regione brussellese è stata complessivamente rifinanziata da una legge c.d. speciale del 19 luglio 2012, di modifica della precedente legge c.d. speciale del 16 gennaio 1989, e da una legge (ordinaria) sempre del 19 luglio 2012, di modifica di una legge (ordinaria) del 10 agosto 2001, relativamente alla creazione di un fondo di finanziamento del ruolo internazionale e della funzione di capitale di Bruxelles¹⁵⁵. Va ricordato, infatti, che, per il ruolo politico di Bruxelles, molte persone lavorano nel suo territorio, ma sono residenti altrove, causando una perdita della Regione nella quota calcolata sull'imposta sulle persone fisiche – IPF; che, inoltre, nel suo territorio sono presenti molti edifici di rappresentanza esonerati dal pagamento di imposte; che, infine, proprio per la particolare strutturazione sociale della città, le istituzioni che insistono sulla Regione bilingue di Bruxelles-Capitale si trovano a sostenere una spesa maggiore rispetto alle altre Regioni in materia di bilinguismo, mobilità, ordine pubblico, ecc. Pertanto, l'*Accord institutionnel* prevede, sul punto, una serie di fondi di finanziamento finalizzati a colmare i mancati introiti fiscali di tale Regione.

(155) In generale, sul rifinanziamento di Bruxelles, si veda J.-P. NASSAUX, *Les Aspects bruxellois de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011*, cit., p. 28 ss.

La Constitución normativa y el principio de la estabilidad presupuestaria

Gerardo Ruiz-Rico Ruiz

Abstract

La crisi economica ha messo in discussione il finanziamento di standard minimi del benessere sociale. La revisione costituzionale dell'art. 135 della Costituzione spagnola introduce il principio del pareggio di bilancio che pone una nuova luce sullo stato sociale, con conseguenze sull'effettività dei diritti costituzionali, che va diminuendo in proporzione all'attuazione dei tagli che vengono applicati alle politiche pubbliche che li sostengono.

1. Introducción

Todos los derechos constitucionales dependen en la práctica de una decidida intervención pública en favor de su garantía y ejercicio. Esta máxima es aplicable no sólo a los derechos sociales o prestacionales, sino también a buena parte de las libertades individuales civiles proclamadas en los textos fundamentales. Ninguno escapa, en mayor o menor medida, a la necesidad de una acción positiva del Estado, medible en términos económicos o presupuestarios, con la que se puede asegurar su tutela efectiva. En definitiva, podría afirmarse también que todos ellos dependen de los impuestos y por tanto su protección siempre conlleva un costo para las arcas de los poderes públicos¹. La actual crisis económica está poniendo de relieve con carácter global la tendencia a disminuir aquellas asignaciones del Estado y el conjunto de las diferentes Administraciones públicas, destinadas a financiar unos básicos estándares de bienestar social. El fenómeno está cobrando una relevancia y gravedad especial en algunos paí-

(1) Vid. S. HOLMES y C.R. SUNSTEIN, *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Siglo XXI Edit., Madrid, 2011.

ses, donde la virtualidad real de los derechos constitucionales está disminuyendo en la misma proporción que se aplican recortes presupuestarios a las políticas públicas que los implementan. De este modo, es posible constatar sin dificultad la existencia de un “coste alternativo”, no medible en parámetros económicos o financieros, a partir del proceso de debilitamiento del principio social, implantado como elemento basilar del constitucionalismo moderno tras la Segunda Guerra Mundial.

Porque desde este otro ángulo de percepción, para el poder político de turno puede resultar igualmente *costoso*, política y sobre todo electoralmente, *recortar en derechos* mediante políticas de austeridad como exclusivo remedio con el que hacer frente a la crisis económica; y ello a pesar de que aquéllas puedan contar con una cobertura jurídica de máximo nivel, gracias a la incorporación del denominado principio de estabilidad presupuestaria en el marco de los grandes principios constitucionales que inspiran y vinculan la actuación del Estado.

Pero antes habría que intentar poner apellidos, si es posible, a ese concepto de derechos, sobre los cuales recae principalmente el peso y las secuelas de la crisis. O de otro modo, de qué derechos estaríamos hablando al referirnos a esta devaluación normativa de la Constitución; en la medida en que se tiende a focalizar la atención de manera casi exclusiva en los – ya clásicos – derechos sociales de una determinada generación, como los únicos damnificados de la crisis y la aplicación del objetivo “dorado” (la regla de oro) de la estabilidad presupuestaria.

Sin embargo, lo cierto es que ese déficit de *normatividad* al que estamos haciendo referencia se va a proyectar en todo el aparato axiológico y *principlal* sobre el que se construye el Estado constitucional, social y democrático de derecho. No escapa, pues, a esta depreciación jurídica ninguna de las categorías de derechos consagrados en la norma constitucional. Una exploración sintética aplicada al caso español como modelo de referencia permitirá reconocer la probable inauguración de una nueva etapa, generalizable seguramente en el conjunto del constitucionalismo europeo, en la que no resulta inexacto diagnosticar una intensa relativización – o regresión efectiva – de

los valores y derechos fundamentales que hasta ahora lo han caracterizado.

Este proceso de involución, tanto de lo que venía siendo hasta ahora un desarrollo positivo de los derechos como en la ejecución del programa social constitucionalizado, puede desembocar en una especie de “constitución mutante”, o lo que es lo mismo, en la pérdida del carácter supremo de la norma constitucional como instrumento y parámetro de evaluación de todas las decisiones políticas con relieve normativo del Estado. Esta mutación, o *transmutación* mejor, resulta bastante explícita cuando se examina la interpretación – legislativa y gubernamental – que se está ofreciendo actualmente de la mayor parte de los presupuestos dogmáticos y principios del Estado constitucional. El peligro mayor de este proceso “involutivo” radica en que la devaluación jurídica del texto fundamental obligue a replantear – no sólo desde instancias académicas sino por la misma sociedad de destino – la virtualidad de la Constitución en cuanto norma primera de la organización política e institucional, y hasta ahora barrera de contención contra actuaciones que contradigan los valores superiores del ordenamiento.

La estrategia que se está empleando como respuesta política para proporcionar una cobertura de legitimidad constitucional a ese retroceso evidente en los niveles de tutela y ejercicio de derechos se ha centrado, por lo general aunque no en exclusiva, en la activación del mecanismo de la reforma constitucional². De este modo, se va a consagrar en el escalón máximo del ordenamiento un nuevo – o reforzado – principio de la estabilidad presupuestaria, el cual se erige a

(2) En el caso de Italia, la Ley constitucional 1/2012, de 20 de abril, que reforma los artículos 53, 81 y 119. En Francia, la reforma constitucional afecta a los artículos 34, 39, 42, 46-1, 47-1, 47-2, 48, 49, 61,70 y 88-8. En Alemania, ha sido un modelo de referencia en esta materia la reforma constitucional aprobada en el 2009 (artículos 109 y 115). En el caso de Francia, el Consejo Constitucional francés consideró que no era preciso proceder a la reforma de la Constitución para introducir la llamada “regla de oro” del equilibrio presupuestario, que había sido prevista en el pacto fiscal de la Unión Europea (UE). Un análisis detallado del proceso de integración en este país del principio de estabilidad presupuestaria se encuentra en J.J. RUIZ RUIZ y A. SÁNCHEZ NAVARRO, *El debate sobre la consagración constitucional de la estabilidad presupuestaria en Francia*, en Teoría y Realidad Constitucional, núm. 29, 21012, pp. 219 y ss.

partir de ahora en instrumento de “habilitación constitucional”, válido e incontestable *a priori*, con el que desplegar cualquier legislación orientada a dar cumplimiento a este criterio prioritario de la política económica; aunque sea al precio de reducir los niveles básicos o esenciales de la mayor parte de los derechos – sobre todo los de naturaleza social o prestacional – reconocidos por la Constitución. Cabría hablar por tanto de una suerte de “contrarreforma” constitucional, desde la que se produce una evidente y progresiva erosión de los pilares ya tradicionales del modelo de Estado constitucional de Derecho. La respuesta de este último se limita a aceptar las pautas impuestas por unos *nuevos factores reales del poder* (mercados), que cuentan con capacidad suficiente para reconvertir una vez más a la Constitución en aquella *hoja de papel* (Lasalle), documento político de eficacia semántica o nominal que caracterizó una época incipiente de la historia del constitucionalismo³.

2. La implantación en España de un nuevo componente definitorio del modelo constitucional: la naturaleza poliédrica y de eficacia privilegiada del principio de estabilidad presupuestaria (art. 135, CE)

En el 2011 se aprueba por segunda vez en España una reforma de la Constitución de 1978⁴, cuya proyección no se va a limitar a la estricta dimensión económica y financiera del Estado y el funcionamiento de las diferentes Administraciones territoriales (Comunidades Autónomas, Entes Locales). Hay que recordar que el principio de estabilidad presupuestaria – o un concepto que contenía un objetivo equiparable – había encontrado ya una formulación meramente “indicativa” o programática en algunos preceptos del texto originario de la CE

(3) Como afirma LÓPEZ AGUILAR, al advertir sobre la manera en que se ha desmontado esa idea consolidada sobre la “intangibilidad” del pacto constituyente, “esto no se ha hecho porque, súbitamente, a la democracia española le haya dado un ataque de madurez; no, se ha hecho al albur de una retórica raya en la cristalización de un “apócrifo poder constituyente de los mercados”. Vid. *De la Constitución “irreformable” a la reforma constitucional exprés*”, en *Teoría y realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 213.

(4) Boletín Oficial del Estado, de 27 de Septiembre del 2011.

de 1978. Primero, uno de los principios rectores de la política social y económica (dentro del Título Primer, dedicado a los “Derechos y deberes fundamentales”) señalaba un mandato dirigido a los poderes públicos en general para promover las condiciones favorables al progreso social y económico, “en el marco de una política de estabilidad económica” (art. 40.1). Por otro lado, la redacción primitiva del mismo artículo 135 ya había contemplado indirectamente este principio, sólo que desde un punto de vista procedimental o competencial; de un lado, exigiendo la autorización por ley del Gobierno “para emitir deuda pública o contraer crédito”; de otro, imponiendo unas reservas legales (Ley de Presupuestos, ley de emisión) en la asignación de créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de esa deuda pública, así como su posible enmienda o modificación⁵.

Pero el principio de estabilidad presupuestaria tiene ahora, tal y como se ha introducido en el texto constitucional tras la reforma del 2011, y especialmente en un contexto de crisis económica, un efecto multiplicador que repercute de manera directa e inmediata sobre los presupuestos de naturaleza dogmática (principios, valores, derechos y libertades) que fundamentan el edificio constitucional; hasta el punto de estar desvirtuando en buena medida no sólo su significado y alcance jurídicos, sino también las posibilidades de activar el conjunto de herramientas diseñadas en la CE para garantizar su materialización o ejercicio.

La finalidad esencial de la reforma constitucional se dirige a la contención del déficit estructural y la imposición de unos límites efectivos al endeudamiento del conjunto de Administraciones públicas. Con la

(5) Resulta algo más que anecdótico el hecho de que esta preocupación por la estabilidad presupuestaria y el endeudamiento del Estado tuvieran ya un cierto eco como fines y condicionamientos de la actividad del Estado dentro del primero de los textos con que se inaugura la historia constitucional española, en concreto en el artículo 335 de la Constitución de Cádiz (1812):

“La deuda pública reconocida será una de las primeras atenciones de las Cortes, y éstas pondrán el mayor cuidado en que se vaya verificando su progresiva extinción, y siempre el pago de los réditos en la parte que los devengue, arreglando todo lo concerniente a la dirección de este importante ramo, tanto respecto a los arbitrios que se establecieron, los cuales se manejarán con absoluta separación de la Tesorería general, como respecto a las oficinas de cuenta y razón”.

formulación del principio de estabilidad presupuestaria se incorpora a la CE una nueva *garantía institucional*, con una virtualidad jurídica reforzada tanto frente a la normativa infraconstitucional como respecto a las demás garantías y principios constitucionales que componen la definición básica del Estado.

Esa potencial supremacía respecto de los demás indicadores dogmáticos consagrados en el texto constitucional encuentra una constatación difícil de superar con la proclamación expresa de su carácter “absoluto” ante situaciones que podrían obstaculizar su aplicación preferente por los poderes públicos⁶. El *encorsetamiento*, como directriz precisa y concreta que determina la orientación de la política económica y financiera, impide así utilizar las técnicas habituales de interpretación (ponderación, proporcionalidad, exégesis sistemática), mediante las cuales la jurisprudencia constitucional ha asegurado el valor del pluralismo político en un marco normativo ideológicamente dúctil y potencialmente contradictorio.

Pese a todo, el constituyente ha intentado poner expresamente de manifiesto una “teórica” voluntad por no aminorar el significado que ha cobrado en las últimas décadas la noción de Estado social contenido en la norma fundamental de 1978. Al contrario, y casi paradójicamente, en la Exposición de Motivos del texto de la reforma aprobado por las Cortes Generales se contienen varias menciones a la pretensión de “garantizar la sostenibilidad económica y social” del país o al “mantenimiento y desarrollo del Estado social”, como ejes centrales sobre los que gravitaría la necesidad de incorporar el principio de estabilidad presupuestaria. Pero ese, razonable sin duda, objetivo se presenta potencialmente antagónico – y la corta experiencia hasta hoy lo ha demostrado – con la conservación de los estándares de protección social alcanzados en España, a través del despliegue de los compromisos constitucionales originarios con el Estado del bien-

(6) La expresión más sintomática de esta supremacía del principio de estabilidad presupuestaria se encuentra en el párrafo tercero del nuevo artículo 135 de la CE: “*Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta*” (el subrayado es nuestro).

estar. Porque, sin duda, han sido los derechos sociales los principales damnificados de la aplicación estricta de la reforma constitucional del 2011, en forma de regresión e involución incuestionable de los niveles básicos prestacionales que parecían “congelados” por una lectura en sentido progresivo de las cláusulas y manifestaciones del principio social dentro de una norma intensamente garantista en este sentido como es la CE de 1978.

Descrito en sus términos esenciales, el actual anunciado del artículo 135 de la CE viene a imponer un mandato genérico en cuanto a su repercusión institucional y territorial sobre el conjunto de Administraciones públicas, a las cuales se obliga a adecuar “sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria” (art. 135.1). Se trata de una imposición que se plasma en una doble dimensión. En primer lugar, sobre la capacidad de endeudamiento (emitir deuda pública o contraer créditos) de los poderes públicos (Estado y Comunidades Autónomas); a partir de ahora cualquier operación financiera con esa finalidad requiere una autorización prevista en una norma con rango de ley (estatal). De otro parte, se prohíbe a esas mismas Administraciones incurrir en un déficit estructural superior al que se haya señalado por la Unión Europea para sus Estados miembros. Forzosamente contenida en una ley orgánica, la estabilidad presupuestaria juega sin embargo de forma diferente para el caso de la Administración local, ya que lo que verdaderamente sanciona para esta última el artículo 135.2 es el estricto objetivo del “equilibrio presupuestario”.

Todavía en este relato esencial de los fines y compromisos financieros y económicos que se adoptan con la reforma, es necesario advertir que gracias a ella va a tener lugar por primera vez la constitucionalización de “Europa”. A la ya mencionada referencia sobre la “auto-obligación” del Estado y sus diversas Administraciones Públicas de someterse al dictado de la Unión Europea en materia de “déficit estructural”, se añade igualmente la remisión a lo dispuesto en esta esfera internacional, y en concreto al Tratado de Funcionamiento de la UE, sobre el cálculo de volumen de deuda pública autorizado en relación con el producto interior bruto (art. 135.3); este nivel de endeudamiento va a representar un listón insuperable, ahora también por razones de índole constitucional.

El carácter de las normas y deberes redactados en el texto del artículo 135 adquiere, no obstante, un significado programático, por el traslado de los términos exactos de su cumplimiento a una futura Ley Orgánica, donde se tendrán que desarrollar no sólo estos principios constitucionales, sino también la participación de todas las Administraciones afectadas en aquellos procedimientos que a tal fin se establezcan en los “órganos de coordinación institucional” con competencia en materia de política fiscal y financiera. El cometido de esa previsión contenida en la reforma constitucional ha tenido respuesta en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera⁷. En esta última se han perfilado las directrices constitucionales que ya se habían indicado en el último párrafo del artículo 135: distribución de los límites de déficit y endeudamiento de las diferentes Administraciones, metodología y procedimiento para el cálculo del déficit estructural, y especialmente las medidas de distinta naturaleza (preventivas, correctivas y coercitivas) que el Estado estaría legitimado para imponer en caso de incumplimiento por otras Administraciones de los objetivos marcados de estabilidad presupuestaria.

En todo caso, y pese a la naturaleza formalmente “programática”⁸ de la mayor parte de los nuevos indicadores constitucionales para la

(7) Esta Ley Orgánica continúa una línea legislativa que tuvo su mejor expresión en la Ley Orgánica 5/2001, que complementaba la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (L. 18/2001), así como la posterior reforma de la primera aprobada Ley Orgánica 3/2206. Este marco normativo, cuya validez sería sancionada además por la jurisprudencia constitucional (STC 134/2011), seguramente hacía innecesaria – tal y como se ha defendido por una parte importante de la doctrina – la reforma constitucional del 2011, en la medida en que se regulaban allí mecanismos suficientes para hacer efectivo el cumplimiento del principio de la estabilidad presupuestaria, sin necesidad de recurrir a una reforma “sumaria” (*reforma expres*) como la aprobada de forma tan precipitada en el 2011. La principal diferencia con esos precedentes legislativos es que en ellos no se habían contemplado allí algunos instrumentos que reforzarían su cumplimiento (sancionatorios). Vid. M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 de la Constitución*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, p. 144.

(8) La mejor demostración de esa naturaleza teóricamente programática se puede reconocer en la Disposición Adicional (párrafo 3) del texto de la reforma, donde se aplaza la entrada en vigor de los límites del déficit estructural previstos en el propio artículo 135 al año 2020.

política económica y financiera, el nuevo artículo 135 contiene unas reglas y directrices muy nítidas que han de asumir en este ámbito los poderes públicos, además de introducir una inédita y reforzada “norma habilitante” que proporciona una cobertura jurídica con la que se puede validar *a priori* cualquier decisión o medida restrictiva de los demás principios y derechos consagrados asimismo en el texto fundamental.

Uno de los aspectos de la reforma constitucional que genera una mayor incertidumbre en cuanto a su futura efectividad se refiere a la delimitación de las causas de excepción que autorizan una moderación del estricto cumplimiento de la estabilidad presupuestaria. El constituyente ha querido prever determinadas circunstancias que podríamos adjetivar como “críticas” – y no únicamente de “crisis” – para permitir al Estado suavizar las condiciones *normales* de aplicación de ese principio. La forma en que han sido enunciadas en el precepto constitucional otorga un cierto margen de discrecionalidad interpretativa, si bien en todo caso esa decisión debe ser adoptada por una mayoría cualificada del Parlamento (mayoría absoluta del Congreso). Los conceptos encierran pues una eventual relativización – quizás incluso *dilución* temporal – de la regla del equilibrio y la estabilidad presupuestaria: catástrofes naturales, recesión económica, situaciones de emergencia extraordinaria. La condición adicional que se impone para su posible aplicación está marcada de manera bastante explícita pero igualmente indeterminada (*que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado*)⁹; junto a un requisito de carácter formal (apreciación mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados)¹⁰.

(9) A las establecidas de manera expresa por el texto del artículo 135, cabría posiblemente otras circunstancias que, reguladas mediante ley orgánica, puedan entrar también dentro de ese presupuesto que legitima una cierta flexibilidad presupuestaria. Vid. R. BLANCO VALDÉS, *La reforma del 2011: de la musas al teatro*, en *Claves de la Razón Práctica*, núm. 216, 2011, pp. 8 y ss.

(10) Este requisito se debe interpretar como una “decisión” de la Cámara, y no como una ley orgánica, lo que implica – tal y como sostiene GAVARA DE CARA – la posibilidad

Concluida la aproximación analítica, nos parece conveniente poner de relieve la valoración, por lo general crítica, que se puede hacer de esta reforma constitucional desde diversos puntos de vista: formal y procedimental, de oportunidad o presunta necesidad, contenido y efectos directos sobre el resto del marco constitucional.

La apreciación que recibe esta primera iniciativa “sustantiva” de reforma constitucional no puede ser demasiado positiva, ya que, en primer lugar, existen argumentos sólidos contra la fórmula empleada para su aprobación. No es admisible, por su entidad y alcance, que se empleara un procedimiento parlamentario reservado en el Reglamento del Congreso (art. 150), únicamente para propuestas normativas de muy escasa entidad (procedimiento en lectura única)¹¹. La precipitación, más que una celeridad razonable, fue la pauta que se impuso por la mayoría cualificada que compuso el acuerdo entre los dos grandes partidos de ámbito nacional (PSOE y PP). Este mecanismo de aprobación “sumaria” resulta incompatible con el imprescindible debate y negociación que requiere en sede parlamentaria cualquier reforma constitucional. El resultado sería la falta evidente de consenso más allá de la aplastante mayoría coyuntural que se había formado, y la no aceptación por aquélla de ninguna de las escasas enmiendas que tuvieron ocasión de proponerse por los grupos minoritarios¹².

de suspender de forma singular la aplicación de normas legislativas, sin derogarlas o sustituirlas necesariamente. Vid. *Encuesta sobre la reforma de la Constitución*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 64.

(11) Nos parecen acertadas las calificaciones de “acelerada” e “impropia” que emplea García Escudero cuando analiza de forma pormenorizada el procedimiento seguido y el *iter* parlamentario de la aprobación de la proposición de reforma constitucional. Vid. P. GARCÍA-ESCUDERO, *La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pp. 165 y ss. Por su parte, Ridaura Martínez estima que ese procedimiento tan “controvertido” de reforma constitucional y el empujado en sede parlamentaria (lectura única) representa una implícita injerencia de los “mercados” en el mantenimiento del pacto constituyente que dio origen a la CE de 1978. Vid. M^a. JOSEFA RIDAURA, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pp. 237 y ss.

(12) Habían pasado además sólo unos días desde la presentación de la proposición de reforma y su aprobación definitiva (26 de agosto a 7 de septiembre). Como advierte BLANCO VALDÉS, aunque seguramente no se infringía *strictu sensu* ninguna norma de

Por otro lado, y si atendemos al intenso nivel de afectación que tiene este nuevo artículo 135 sobre el principio constitucional de autonomía (art. 2, CE), en su dimensión económica o presupuestaria, debería haberse empleado la fórmula agravada de reforma constitucional (art. 168, CE)¹³; este procedimiento implica la convocatoria, no sólo un procedimiento donde es inevitable la búsqueda de mayores consensos constitucionales, ya que resulta mucho más dilatado en el tiempo (aprobación por un Parlamento, disolución de éste, convocatoria de elecciones generales y ratificación por el siguiente Parlamento de la iniciativa aprobada por el anterior); además de que se prevé como obligatorio e inexcusable la convocatoria de un referéndum, vinculante jurídicamente, lo que abría la puerta a la intervención directa de la sociedad en una materia en absoluto pacífica ni mayoritariamente aceptada por esta última¹⁴.

procedimiento, “sí parece poco coherente desde luego con el espíritu de unas previsiones constitucionales destinadas a garantizar que la reforma sea el producto de un proceso de debate e integración que difícilmente puede conseguirse en escasas dos semanas, si el tema es políticamente conflictivo”. Cit., pág. 14.

Sería conveniente entonces – y coincidimos en este punto con López Basaguren – que por la trascendencia de la reforma constitucional, los Reglamentos del Congreso y Senado introduzcan un procedimiento específico para aprobación de los proyectos y proposiciones de esta naturaleza, evitando la adopción de fórmulas que hurtan del debate y el consenso parlamentario. Vid. *Encuesta sobre la reforma de la Constitución*, en Teoría y Realidad Constitucional, núm. 29, 2012, pág. 75.

(13) Vid. J. CANO BUESO, *Dudas y certezas de la reforma constitucional*, Conferencia pronunciada en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos, Octubre, 2011. Esta opinión – que suscribimos – contrasta sin embargo con la defendida por el propio Tribunal Constitucional en Auto 9/2012, para quien el procedimiento correcto era el previsto – reforma ordinaria – por el artículo 167 de la CE.

(14) Al activarse el procedimiento “ordinario” de reforma constitucional, la convocatoria del referéndum era potestativa, en función de que lo solicitara una décima parte del Congreso o del Senado, lo que no ocurriría a la postre, al no disponer las minorías de ese número mínimo de escaños en ninguna de las Cámaras. Cuestión diferente es que la consulta era oportuna – creemos – para reforzar con la intervención del electorado la legitimidad de esa importante modificación de la Constitución económica, aprobada con una mayoría “matemática”, pero sin la conveniente participación de las minorías con representación en el Parlamento. En este punto nos permitimos disentir de la opinión de López Aguilar, para el que, con aquella aplastante mayoría, no era necesaria la ratificación por referéndum, incluso era ir más allá de lo que prevé y aconseja la propia Constitución. Vid. J.F. LÓPEZ AGUILAR, cit., pág. 215.

Se pueden argumentar asimismo otras consideraciones críticas sobre la necesidad misma de una reforma que entra a disciplinar una materia que ya se encontraba regulada por una legislación orgánica previa, con suficiente grado de precisión normativa como para servir de instrumento, más idóneo que la reforma constitucional, para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la estabilidad presupuestaria¹⁵. Ciertamente la positivación de este criterio de política económico en un marco normativo superior, con vocación de permanencia y estabilidad, resulta un obstáculo para aplicar otras opciones de política financiera y presupuestaria en contextos y circunstancias futuros donde ya no resulte imprescindible. El efecto de *congelación* o de *petrificación* que conlleva su integración en la Constitución económica de un país no compensa con toda probabilidad los beneficios temporales de una mayor eficacia jurídica, que en teoría se puede garantizar igualmente a través de una ley parlamentaria de mayoría cualificada. Incluso la forma misma en que el constituyente español decidió receptionar el principio de estabilidad presupuestaria, con ese elevado nivel de detalle y pormenorización jurídica, resulta impropio – creemos – para un texto normativo de esta naturaleza.

Pero las objeciones más destacables que se han hecho a esta reforma abordan el problema de su teórica “inconstitucionalidad”, al poner de manifiesto su evidente contraste con buena parte de los principios fundacionales del Estado que fueron constitucionalizados en el texto original de 1978. La neta contradicción con el *principio social* será objeto de examen en los siguientes apartados de este trabajo¹⁶. Pero

(15) Se puede utilizar otro argumento en contra del carácter sólo políticamente necesario o “simbólico” – y no en un plano estrictamente jurídicos – de la reforma constitucional y la instauración explícita de esa regla de oro de la estabilidad presupuestaria; nos referimos a que – como mantiene Jimena Quesada – “no era necesaria ni en términos de adaptación al ordenamiento de la UE ni en clave de exigencia normativa interna”. Vid. L. JIMENA QUESADA, *La reforma del artículo 135 de la Carta Magna española*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 1012, pág. 338.

(16) Sin embargo, y en contra de lo que pensamos, Tajadura Tejada considera que esta objeción es infundada; en su opinión, el objetivo de la reforma no es otro que garantizar la sostenibilidad social del Estado, ya que el enunciado de la nueva norma (art. 135) no contiene ninguna alusión a “techos de gasto” o “recortes sociales”, sino que intenta

sin duda también no resulta fácil admitir tampoco su plena compatibilidad con algunas de las funciones básicas que definen la forma de gobierno parlamentaria en España. Por un lado, con la atribución que se hace por la CE al Parlamento de una función económica trascendental como la que se concreta y ejerce en el momento de aprobar anualmente los Presupuestos Generales del Estado (función presupuestaria, art. 66.2, CE), y cuya autonomía va a quedar ceñida a partir a hora a unos cánones demasiado estrictos, ubicados por otro lado en una sede institucional infundada constitucionalmente hablando¹⁷. Por otra parte, porque al remitir a la Unión Europea esta capacidad decisoria sobre la determinación de los parámetros esenciales para asegurar la estabilidad presupuestaria se está renunciando voluntariamente a la función – cuyo ejercicio no es discrecional – de dirección política encomendada al Gobierno por el artículo 97 de la CE¹⁸. Se puede alegar que la pertenencia a esta organización internacional ha supuesto una transferencia importante de competencias reconocibles en el texto constitucional a favor de instituciones estatales/nacionales; pero esta traslación de *soberanía económica* no debería – como creemos que sucede – significar una cesión, expresa además, de lo que podría calificarse como núcleo esencial de ese mismo poder soberano.

imponer solamente una coherencia en política fiscal y presupuestaria. Vid. J. TAJADURA TEJADA, *Reforma constitucional e integración europea*, en Claves de la Razón Práctica, núm. 216, 2011, pág. 27. En este punto, no obstante, podemos estar parcialmente de acuerdo, en la medida en que del principio de estabilidad presupuestaria constitucionalizado con la reforma no se deduce la obligatoriedad ni la imposición de un nivel de gasto concreto y predeterminado en base al PIB, y por lo tanto – coincidimos aquí con Medina Guerrero – “nada impediría teóricamente al estado, a las CCAA o a las entidades locales llevar al cielo el volumen de gasto, siempre y cuando se elevasen a ese nivel (o al nivel de déficit constitucionalmente posible) sus correspondientes ingresos (salvo los procedentes del endeudamiento)”. Vid. M. MEDINA GUERRERO, cit., pág. 148.

(17) Para LÓPEZ PINA, no existe sin embargo ninguna jurisprudencia constitucional en España que haya sancionado esa autonomía presupuestaria de las Cortes Generales frente a la UE, lo que convierte en última instancia a esta última en una instancia de control financiero. Vid. *Encuesta sobre la reforma de la Constitución*, en Teoría y Realidad Constitucional, núm. 29, 2012, pág. 71.

(18) Razones constitucionales que se defienden por Cano Bueso, cit.; al igual que se admite el recorte importante, hasta el punto de queda casi anulada de facto, de la soberanía económica del Estado.

3. *Daños no sólo colaterales sobre el concepto constitucional de Estado de derecho*

Un examen de las medidas normativas adoptadas, así como las políticas públicas activadas recientemente para hacer frente a la presente crisis económica, permite observar que se está produciendo no sólo una modificación en el modelo de aplicación de algunas de las reglas esenciales del mismo Estado de derecho enunciado en la Constitución española (art. 1.1, CE), sino de igual modo también una relativización de ciertos derechos fundamentales que han configurado tradicionales espacios de libertad y autonomía personal frente al poder político constituido.

Un primer frente abierto contra el principio jurídico elemental que supone el Estado de derecho se plantea en el uso reiterado y constante de una de las formulas características de la denominada legislación de urgencia (Decreto-ley, art. 86, CE). Aunque en el cuadro normativo diseñado por la norma fundamental de 1978, sobre la figura de los Decretos leyes se incluyen unos condicionamientos para controlar el correcto uso por el Ejecutivo de este tipo de normas con valor de ley, lo cierto es que resulta difícil aplicar en la práctica la principal exigencia – la *extraordinaria y urgente necesidad* como presupuesto de hecho habilitante – de forma que se llegue a evitar un uso indiscriminado de aquéllos para modificar el régimen jurídico esencial de los derechos constitucionales. Por otra parte, la excesiva “ductilidad” con la que se aplican estos requisitos constitucionales encuentra respaldo en una interpretación jurisprudencial¹⁹, desde la que se ha venido legitimando la propia incapacidad de fiscalización del TC sobre el uso gubernamental de esta figura del Decreto-ley. De este modo, se limita

(19) La resolución clave para entender la progresiva renuncia de la jurisprudencia constitucional a controlar el cumplimiento de las condiciones constitucionales impuestas al uso del Decreto-ley es sin duda la Sentencia del Tribunal Constitucional dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Decreto de Expropiación de las empresas del grupo RUMASA (STC 111/1983, de 2 de diciembre). Desde entonces, y a partir de la lectura “flexible” que se hizo por el Tribunal de aquellas estipulaciones constitucionales, resulta difícil, cuando no imposible, evitar que el Gobierno pueda aprobar esta legislación de urgencia con límites materiales (derechos constitucionales) o de carácter fáctico (extraordinaria y urgente necesidad).

considerablemente tanto la posibilidad de la discusión parlamentaria (sólo debate de totalidad en el Pleno) como la eventual introducción de enmiendas al texto aprobado por el Gobierno (sólo se admite la convalidación o el rechazo total); a no ser que seguidamente, y una vez ha entrado en vigor y se aplica el Decreto, se acepte la presentación de un proyecto de ley, el cual se debe aprobar en todo caso por un procedimiento especial y con relativas posibilidades de examen y negociación por parte de los grupos políticos con representación “minoritaria” en las Cámaras legisladoras (procedimiento de urgencia). Sin duda el empleo sistemático por el Gobierno del Decreto-ley en la presente legislatura no responde verdaderamente a la necesidad de reaccionar con celeridad a problemas de índole económica y financiera de notable importancia, sino a la conveniencia política de hacerlo mediante un instrumento normativo que reduce las opciones para la discusión parlamentaria, eludiendo las eventuales transacciones que habitualmente se producen de forma inevitable, además de hurtar el propio debate social que tendría lugar durante el transcurso de un dilatado proceso legislativo. Pero desde una perspectiva constitucional *stricto sensu* la práctica ausencia de una facultad de fiscalización efectiva por parte del Tribunal Constitucional (TC) sobre el presupuesto fáctico habilitante no puede servir de coartada para aceptar la validez de normas gubernamentales que están suponiendo, no sólo una simple “afectación” de los derechos y libertades constitucionales, sino además y con frecuencia la regulación ilegítima por este método de componentes básicos y substanciales de su régimen jurídico. De este modo, se termina por instrumentalizar la noción constitucional de “urgencia” (económico-financiera), lo que impide un posible control jurídico sobre la supuesta habilitación del Gobierno para dictar los Decretos-leyes. La utilización de esta legislación de urgencia resulta especialmente difícil de admitir cuando afecta incluso a aquellos derechos fundamentales amparados por la reserva de ley orgánica, o bien al emplearse como medio para llevar a cabo una operación implícita de *recentralización* de algunas funciones hasta ahora ejercidas por las Comunidades Autónomas, sin tener en cuenta la falta de idoneidad de este tipo de normas para reordenar – indirectamente – el sistema constitucional de distribución territorial de competencias.

Se están adoptando decisiones y aprobando normas que inciden sobre uno de los derechos más emblemáticos del Estado de derecho. Nos estamos refiriendo al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24, CE). La orientación de estas medidas se dirige – en el discurso oficial – a “racionalizar” los gastos de funcionamiento de la Administración de Justicia mediante la reestructuración de la Planta Judicial (reorganización de los distritos o partidos judiciales) y la reducción del número de oficinas judiciales existentes en el conjunto del territorio²⁰. Por otra parte, esas medidas (nueva ley de Tasas Judiciales) responden a la finalidad meramente económica, al pretender aumentar los ingresos del Estado a través de la elevación del coste de los procesos jurisdiccionales, sin tener en cuenta que de este modo se reducen de hecho las posibilidades de una parte importante de la población para acceder, de forma igualitaria, a la justicia o ejercitar el derecho a recurrir contra resoluciones judiciales.

Otro de los efectos colaterales que pueden reducir las posibilidades de accionar el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva tiene lugar como consecuencia de la reciente aprobación de la ley reguladora del sistema de tasas judiciales (Ley 10/2012, de 20 de noviembre). El objetivo real de la elevación de los costes para el ejercicio

(20) Por *Resolución de 8 de marzo de 2012, el Consejo de Ministros aprobó la creación de una Comisión Institucional para la elaboración de una propuesta de texto articulado de Ley Orgánica del Poder Judicial y de Ley de Demarcación y de Planta Judicial*. Como consecuencia de la presión ciudadana y de los profesionales de la justicia (abogados, jueces, fiscales) sobre la Defensora del Pueblo nacional, se ha conseguido disminuir o suavizar en parte los efectos de esa elevación de las tasas judiciales; ante la amenaza de que aquélla pudiera presentar un recurso de inconstitucionalidad, el Gobierno ha decidido reformar una ley que fue promulgada que ha estado en vigor escasas semanas.

En la actualidad se está discutiendo también en sede parlamentaria el Proyecto de Ley Orgánica de medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia, que modifica a su vez la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. El proyecto gubernamental tiene como objetivo exclusivo el ahorro presupuestario, mediante la eliminación de los llamados magistrados suplentes, los cuales cubrirían las vacantes y ausencias de los jueces de carrera; a partir de la futura aprobación estos últimos no contarán con ese apoyo de personal sustituto y tendrán que hacerse cargo de la carga procesal de otros juzgados o tribunales, lo que inevitablemente supondrá una mayor dilación en la solución judicial de las demandas y recursos.

de la potestad jurisdiccional, al menos para la mayoría de ciudadanos que quedan excluidos del ámbito de aplicación del beneficio de justicia gratuita, no es otro – el Preámbulo de la norma así lo señala expresamente – que buscar una fuente complementaria de financiación del sistema judicial, buscando legitimidad constitucional en una interpretación restrictiva de una de las dimensiones básicas del derecho fundamental del artículo 24, como derecho de acceso a la justicia²¹. El legislador ha intentado encontrar esa cobertura jurídica en una jurisprudencia constitucional anterior del mismo año (STC 20/2012, de 16 de febrero), en la que se respalda – en su opinión – la reforma de las tasas en los procedimientos judiciales. Como refuerzo argumental se alude en el Preámbulo de la ley 10/2012 a una tesis que pretende diferenciar y excluir del derecho a la tutela judicial efectiva el derecho a la justicia gratuita. No obstante – a nuestro juicio – posiblemente no se ha hecho una lectura correcta desde un punto de vista constitucional del concepto de tutela judicial consagrada en el artículo 24 (CE), cuando se mantiene que esta regulación al alza de estos costes judiciales no tiene por qué afectar al contenido esencial del derecho fundamental. Ciertamente el precepto otorga márgenes de discrecionalidad legislativa en el establecimiento de su régimen jurídico, pero igualmente es indiscutible que existe un ámbito material insalvable e indisponible para el legislador que, a la luz de la trayectoria jurisprudencial

(21) Sin embargo, la intención del legislador parece ser otra muy diferente, según se desprende del Preámbulo de la Ley 10/2012, donde se hacen declaraciones del siguiente tenor: “El derecho a la tutela judicial efectiva no debe ser confundido con el derecho a la justicia gratuita. Se trata de dos realidades jurídicas diferentes. Desde el momento en que la Constitución encomienda al legislador la regulación del alcance de esta última, está reconociendo que el ciudadano puede pagar por los servicios que recibe de la Administración de Justicia. Sólo en aquellos supuestos en los que se acredite ‘insuficiencia de recursos para litigar’ es la propia Constitución la que consagra la gratuidad de la justicia. La Ley pone todo el cuidado en que la regulación de la ‘tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social’ no afecte al derecho a acceder a la justicia como componente básico del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el artículo 24 de la Constitución, de acuerdo con la jurisprudencia a este respecto del Tribunal Constitucional”. Sobre la evolución jurisprudencial de la doctrina del TC en torno al artículo 24 de la CE, vid. “El derecho a la tutela judicial efectiva. Análisis jurisprudencial” (G. RUIZ-RICO y M.J. CARAZO), Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

dencial seguida hasta este momento en el TC, puede dejar a la vigente ley 10/2012 fuera del marco constitucional²².

Finalmente, y todavía dentro de esta definición primaria del Estado constitucional como Estado de derecho, el rasgo característico de este último – la subordinación al imperio de la Constitución y la ley – va a experimentar una devaluación en el ámbito de ciertos compromisos de naturaleza económica que se había establecido en algunos Estatutos de Autonomía de última generación. La concepción normativa con que se habían aceptado en el momento de su plasmación legislativa parece haber sido abandonada ahora, afirmándose por el contrario su mero valor programático y carente de efectos vinculantes desde el punto de vista jurídico²³.

4. La regresión de los niveles constitucionales de protección social en el contexto del Estado social

La mayor repercusión de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, y las políticas sociales que éste valida y justifica, tiene

(22) La ley ha sido ya de hecho impugnada, aunque sobre todo desde una perspectiva competencial por la Comunidad Autónoma de Andalucía, que consideran invadido su espacio de atribuciones, reconocido estatutariamente, en materia de “Administración de Justicia, además de que se puede estar vulnerando el derecho fundamental del artículo 24 y el principio de igualdad. La proyección real de esta medida repercutirá seguramente sobre el nivel de tutela jurisdiccional que se podría dispensar en el futuro a otros derechos constitucionales (por ejemplo, el medio ambiente), cuya protección efectiva depende con frecuencia del ejercicio de acciones populares por parte de organizaciones no gubernamentales y representativas de intereses difusos.

(23) El caso más paradigmático podría ser el de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía del 2007, donde se contemplan unas “asignaciones complementarias” orientadas a la nivelación económica de la Comunidad, tradicionalmente – y todavía – lastrada por unas condiciones sociales y un nivel de vida inferior al de otras partes del territorio nacional. La denominada “deuda histórica” ya había recibido un tratamiento en el Estatuto original de 1981, aunque con un planteamiento excesivamente genérico y programático. En el actual, sin embargo, no sólo se viene a reconocer la existencia de una parte de esa “deuda” con Andalucía, sino también se establece una metodología muy concreta para su definitiva satisfacción, tanto en cuanto a actores responsables de para su fijación (Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma), como además plazos concretos para la determinación de la cuantía de aquélla (dieciocho meses) y ejecución de los acuerdos que se deberían adoptar necesariamente (tres años desde la entrada en vigor del Estatuto).

lugar lógicamente en la esfera de los principios y derechos constitucionales vinculados a la definición “social” del Estado. No sólo las virtuales, sino de igual modo también las consecuencias ya reales que se están produciendo, reflejan un proceso indudable de desmantelamiento progresivo de los estándares de protección sociales alcanzados en las últimas décadas en España. No se trata de una cuestión de percepciones subjetivas, o colectivas inclusive, sino de una constatación jurídica que se produce tras el análisis casuístico de las reformas normativas que se están emprendiendo por el conjunto de los poderes públicos.

La reducción de los niveles prestacionales que garantizan el cumplimiento del programa social constitucionalizado no diferencia entre las habituales categorías de derechos en función del mayor o menor nivel de protección que dispensa la norma fundamental española. En realidad, los “recortes” presupuestarios y la disminución de garantías jurídicas tienen una proyección igualmente intensa sobre los que cabría denominar como derechos sociales fundamentales, dotados por la CE con el máximo nivel de protección constitucional (procedimiento preferente y sumario ante la justicia ordinaria y recurso amparo ante el TC, art. 53.2, CE); sin duda el más emblemático de este grupo sería el derecho a la educación, en sus diferentes vertientes de derecho de prestación (art. 27.1 y 4) o el principio de la autonomía universitaria (art. 27.10). Pero tampoco quedan excluidos de este proceso involutivo otros derechos sociales asimismo fundamentales de la esfera laboral que se benefician de unas garantías genéricas normativas (reserva de ley, contenido esencial) potencialmente dotadas de un carácter justiciable: derecho al trabajo y a la promoción profesional (art. 35) o la fuerza vinculante de los convenios colectivos entre trabajadores y empresarios – o sindicatos o asociaciones representativas de unos y otros (art. 37)²⁴.

(24) Sería interesante comprobar hasta qué punto sería viable activar uno de los instrumentos más emblemáticos del sistema de garantías constitucionalizado en 1978, el recurso de amparo, frente a las fuertes reducciones presupuestarias y de inversión que está sufriendo el sistema educativo público... Sería una buena oportunidad – en nuestra opinión – saber si el TC sabe valorar y aplicar correctamente el requisito de la “especial

Sin embargo, la debilidad normativa mayor se constata actualmente en los derechos sociales que forman parte del bloque de preceptos constitucionales del Capítulo III del Título I de la CE (los Principios Rectores de la política social y económica, arts. 39 a 52): derecho a la vivienda, protección del medio ambiente, seguridad social, derecho a la salud, obligación de actualizar las pensiones de los ciudadanos en la tercera edad. Dentro de este bloque de cláusulas constitucionales cobra una importancia especial la dificultad para dar cumplimiento a una de las obligaciones básicas del Estado social, en cuanto “Estado benefactor” que actúa en situaciones de necesidad: la asistencia y prestaciones en caso de desempleo (art. 41)²⁵.

Por otra parte, el elevado nivel de descentralización político-administrativa que ha supuesto el despliegue del modelo territorial español se ha traducido en la creación de una serie de catálogos de derechos (sociales en su mayoría), dentro de las recientes reformas estatutarias aprobadas en algunas Comunidades Autónomas. Ciertamente, tras la interpretación mantenida por el TC en la resolución de los recursos contra algunos Estatutos de Autonomía de última generación (Valencia, Cataluña), el valor jurídico de estos derechos estatutarios no puede equipararse al de los derechos subjetivos consagrados en el texto constitucional (SSTC 247/2007 y 31/2010). No obstante, la jurisprudencia constitucional atribuye a este tipo de cláusulas la naturaleza de mandamientos o directrices vinculantes para los poderes públicos autonómicos. En consecuencia, teóricamente la actuación o normativa opuesta a la orientación marcada en aquellos preceptos podría ser declarada ilegal o antiestatutaria.

Pese a la devaluación que sufren estos derechos estatutarios a partir de las resoluciones antes mencionadas de la jurisprudencia constitucional, lo cierto es que su eficacia no queda anulada del todo desde el momento en que los propios Estatutos introducen mecanismos de

trascendencia constitucional” para admitir posibles demandas de amparo, respetando el nuevo elemento de la “objetivación” del amparo introducido en el 2007 con la última reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

(25) Vid. L. LÓPEZ GUERRA, SISTEMA, Revista de Ciencias Sociales, 1980 OCT; (38-39), pp. 171-191.

salvaguardia que garantizan – o deberían garantizar – unos niveles óptimos de prestación y ejercicio. De un lado, algunos de estos derechos se han enunciado con un nivel elevado de concreción jurídica, de tal modo que ese contenido estatutario quedaría fuera de la disponibilidad regulativa del legislador autonómico (gratuidad libros de texto, derecho a una segunda opinión médica o elección facultativo, renta básica)²⁶. Por otra parte, las eventuales limitaciones que se puedan aplicar a estos derechos, sea desde instancias políticas estatales como autonómicas, no pueden eludir – a riesgo de incurrir en una contradicción antijurídica – el sistema de garantías que estas normas estatutarias han diseñado para proteger y asegurar un determinado nivel prestacional en su ejercicio individualizado: interpretación más favorable, naturaleza vinculante, determinación legal obligatoria de prestaciones y servicios²⁷. Finalmente la configuración teórica de una eventual tutela judicial – Estatutos de Cataluña y Andalucía, de nuevo – para hacer frente a los actos de los poderes públicos que vulneren esos derechos *estatutarios* tiene escasas posibilidades de ser efectiva mientras no se articulen para ese fin procedimientos jurisdiccionales específicos por el Estado, a quien la CE atribuye la competencia sobre “legislación procesal” (art. 149.1.6); las potenciales restricciones o limitaciones que se impongan a su ejercicio van a contar con una cobertura legal (estatal o autonómica) que hará muy difícil, si no imposible, esa protección judicial prevista en la esfera jurídica estatutaria. En todo caso, la orientación vinculante que señalan estas cláusulas estatutarias – donde se apoya por otro lado el desarrollo y realización de la mayor parte del programa social constitucionalizado – sólo se puede eludir mediante una comprensión meramente indicativa o programática de aquéllas, lo que – en nuestra opinión – choca abiertamente con el significado vinculante que se infiere claramente del método y técnica jurídica con que han sido diseñadas.

Desde una perspectiva constitucional, podemos afirmar que la actual

(26) Vid. como parámetros de referencia, los artículos 21.5, 22.1-h, 23.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía del 2007.

(27) Vid. los artículos 38 a 40 del Estatuto Andaluz (2007) y artículos 37 y 38 del Estatuto catalán (2006).

crisis económica tiene efectos colaterales especialmente perversos, al dejar en evidencia la extraordinaria fragilidad normativa de la Constitución para reaccionar frente a las medidas rotundamente contradictorias con sus principios y valores. Es difícil argumentar contra la constatación de que muchas de esas decisiones que se están poniendo en práctica como terapia para superar los problemas del sistema financiero y el déficit presupuestario no suponen un duro golpe contra algunos derechos y principios constitucionales que simbolizaban las conquistas del Estado del bienestar.

La presente *fractura constitucional* afecta de manera directa en España al mantenimiento de un valor normativo real para el catálogo de derechos de los trabajadores consagrado en la CE. Sin duda el reconocimiento de un “derecho al trabajo” (art. 35), nunca ha dejado de ser en cierto modo una loable “utopía constitucional”, a pesar de que se intentara enfatizar su carácter de derecho fundamental al ser ubicado por el constituyente dentro del Capítulo Segundo (Título Primero). Sin embargo, otra serie de derechos y principios que se proyectan sobre la esfera de las relaciones laborales sí que habían servido hasta hace poco de barrera infranqueable de contención frente a una concepción “excesiva” de las libertades empresariales igualmente constitucionalizadas (arts. 33 y 38). En el listado de compromisos que se adquieren en la norma fundamental para racionalizar y equilibrar las relaciones laborales se pueden citar la siguientes: las condiciones dignas en el trabajo, el valor jurídico y vinculante por tanto de los convenios colectivos, la igualdad entre hombre y mujer en materia salarial; en definitiva, se está intentando asegurar el valor de la dignidad frente potenciales arbitrariedades contra el trabajador que se puedan cometer por la contraparte patronal (art. 9.2, 14, 37, 40.2).

Sin embargo, no cabe duda de que la aprobación de la última reforma de la legislación laboral ha provocado una fuerte regresión en los niveles de garantía de buena parte de estos derechos de los trabajadores²⁸. La evidente estrategia “desregulativa” de la vigente normativa de

(28) La normativa española más significativa, relativa a las nuevas condiciones de contratación, laborales y despidos, se encuentra contenida en una legislación de urgencia, aprobada por *Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la*

las condiciones de trabajo se ha traducido una renuncia del Estado a desempeñar el papel y la función constitucionalmente encomendados en orden a asegurar una mayor justicia social en un concreto marco de relaciones jurídicas entre particulares (empresario/trabajador). En efecto, parece que se abandona la tradicional dimensión característica del Estado social como Estado “regulador” de las relaciones entre empresarios y trabajadores (López Guerra). En efecto, un examen elemental de las nuevas reglas de funcionamiento en la esfera laboral permite comprobar el aumento innegable de la capacidad decisional de los agentes empresariales a la hora de fijar las condiciones de trabajo de sus empleados y la cancelación de la relación contractual. El desequilibrio en favor del empresario o empleador es la regla vigente que impera en la actualidad, tal y como se demuestra en las novedades que introduce el Decreto 3/2012: movilidad geográfica, la no autorización administrativa para despedir al trabajador, suspender o reducir la jornada de trabajo, o la autonomía del empresario para asignar al trabajador en cualquier centro de trabajo de la empresa. Pero sin duda los derechos sociales reconocidos en el Capítulo III del Título I de la CE (Principios rectores de la política social y económica) van a ser los principales damnificados de este proceso de *mutación* constitucional, legitimado en buena medida gracias al principio de estabilidad presupuestaria recientemente constitucionalizado. Su eficacia normativa queda desvirtuada ya desde el momento en que la propia norma fundamental les otorga sólo un aparente valor “informativo” (art. 53.3). En todo caso, la trayectoria que ha tenido su interpretación y aplicación por la jurisprudencia constitucional – pese a que éstas se han revelado en conflictos de naturaleza competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) – demuestra su virtualidad como parámetros sustantivos de control frente a leyes o disposiciones que apuntan en una dirección contraria a la señalada por el texto fundamental.

reforma del mercado laboral. El resultado provisional hasta el momento de su aplicación parece apuntar en una dirección totalmente opuesta a la finalidad (recuperar el empleo), atendiendo a las últimas estadísticas sobre población activa (en torno a los cinco millones de desempleados).

Pero esta lectura constitucional, favorable a proporcionar una vinculatoriedad mínima a este catálogo de derechos y principios constitucionales del Estado social, va a quedar supeditada hoy a los objetivos de la política económico-financiera que exige el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria; de tal forma, que esta última opera como un instrumento, a priori irrefutable, con el que se ofrece cobertura constitucional a todas aquellas restricciones adoptadas por los poderes públicos competentes (Estado, principalmente, y CCAA) que disminuyen los estándares de protección social alcanzados con anterioridad a la reforma constitucional del 2011. El anterior diagnóstico se puede proyectar sin excepción al conjunto de derechos sociales del Capítulo III.

Un reconocimiento de las medidas presupuestarias aprobadas en la última ley de presupuestos (2013), en lo que se refiere al grado de cumplimiento actual del mandato constitucional del artículo 50 (actualización periódica de pensiones para la tercera edad) permite confirmar la hipótesis anterior. Es evidente que la congelación de aquellas – o su elevación por debajo del IPC (Índice de Precios al Consumo) – no satisface de ninguna manera esa obligación marcada de forma bastante explícita por la norma fundamental. No cabe admitir, desde un punto de vista estrictamente constitucional, la legitimidad de esas interpretaciones restrictivas sobre el significado lógico de algunos de los enunciados que se incluyen en este precepto (“periódicas”, “suficiencia económica”)²⁹. Aunque este argumento posibilitaría en teoría la activación de un mecanismo de control de constitucionalidad, el

(29) Es evidente que se está haciendo una interpretación restrictiva – se confirma ya en los Presupuestos Generales del Estado para el 2013 – de la expresión del artículo 50 de la CE – “periódicamente actualizadas” –, que supone un nítido mandato constitucional para que los poderes públicos competentes atiendan a una revalorización de las pensiones de los ciudadanos de acuerdo con el estándar habitualmente usado (IPC, Índice de Precios al Consumo). En nuestra opinión, esa noción de “actualizar” no puede traducirse en una simple modificación al alza que no se corresponda con la evolución real de precios y nivel de vida, y mucho menos con la congelación del importe de las pensiones; ambas hipótesis chocarían abiertamente con la adjetivación utilizada para definir aquellas (“adecuadas”) y provocarían justamente el efecto opuesto al que pretende evitar este Principio rector (suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad).

problema se plantea, en efecto, cuando la norma legislativa que las ampara puede justificarse en el objetivo “supremo” de la estabilidad presupuestaria.

Las “rebajas” en los parámetros de ejecución del programa social constitucionalizado afectan asimismo a uno de sus derechos más emblemáticos. Aun cuando el desarrollo regulativo y su intensa proyección *transversal* en el ordenamiento y las políticas públicas autorizaban su concepción como derecho “fundamental” desde un punto de vista social, surgen ahora indicios suficientes que confirman una progresiva devaluación jurídica. De este modo, empieza una vez más a presentarse en España, como prioritario frente al criterio ambiental, el diseño y ejecución de la planificación urbanística, inspirada por lo general en criterios “desarrollistas”, a pesar de que pueda repercutir o incidir negativamente sobre espacios naturales protegidos³⁰. En el ámbito de la protección del espacio marítimo terrestre la disminución de las exigencias ambientales empieza a formar parte de los objetivos implícitos de una futura nueva Ley de Costas con la que hasta el momento se había podido contener, parcialmente, algunos proyectos de urbanización del litoral que conserva aún cierto valor ecológico³¹. En general se ha desvirtuado el concepto de “sostenibilidad”, priván-

(30) Vid. el Proyecto de Ley de medidas urgentes en materia de medio ambiente, que deriva del Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo). En este proyecto se observa ya una posición mucho más favorable a los criterios “desarrollistas” dentro de los espacios naturales con alto valor ecológico, a través de medidas de flexibilización y “simplificación” administrativa que hasta ahora se están aplicando para evitar potenciales desarrollos urbanos incompatibles con la protección ambiental. La nueva filosofía “urbanita” tiene un claro exponente actualmente en su Exposición de Motivos: “*En una situación como la actual, en la que se están encarando profundas reformas estructurales que permitan la reactivación de nuestra economía y la generación de empleo, resulta indispensable la reforma urgente de ciertos aspectos de nuestra legislación ambiental que contribuyan a lograr ese objetivo, sin merma del principio de protección*”.

(31) En el Proyecto de Ley de Protección y uso sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (1988), se introducen ya criterios de mayor laxitud, cuando no de renuncia expresa, a determinadas zonas afectadas por la naturaleza demanial; además, se amplían y prorrogan las “concesiones administrativas” (a 75 años) que se habían otorgado para conservar las edificaciones construidas con anterioridad a la ley de 1988 y que ocupaban el dominio público marítimo terrestre.

dolo de su significado originario y auténtico, y ligándolo ahora a un objetivo prioritario (la *sostenibilidad económica*), mediante la cual se apoya la legalización de cualquier iniciativa pública que aspire a alcanzar una rentabilidad inmediata para el crecimiento de determinados sectores productivos (urbanismo, turismo, etc.). Pero de este modo no puede ocultarse que, en realidad, seguramente se está proponiendo una interpretación “descompensada” o desequilibrada del mandato constitucional contenido en la expresión “utilización racional de los recursos naturales” (art. 45.2, CE), incompatible en principio con la interpretación que ha venido siendo predominante hasta ahora, tanto en el legislador como en diferentes instancias jurisdiccionales (TC, Tribunales de justicia), al aplicarse como criterio de solución en conflictos donde se hacía necesaria una labor de ponderación entre bienes potencialmente contradictorios (progreso económico y medio medioambiente) o la adopción de un *test de proporcionalidad*. El resultado último de ésta – podríamos calificarla así – “perversión del lenguaje” posiblemente no sea otro que la implantación de un modelo económico *ambientalmente insostenible*, donde la defensa de los valores ecológicos resulte un fin de carácter excepcional o secundario ante la preponderancia de criterios u objetivos puramente economicistas o mercantiles en los procesos de toma de decisiones de los poderes públicos³².

Por otro lado, el derecho a la vivienda se ha convertido en uno los principios rectores (Capítulo Tercero, Título Primero, CE) que están centrando el debate político y social, provocado por las políticas públicas y las medidas normativas que atienden a la concepción “absolutista” del principio de estabilidad presupuestaria. Aunque de su recepción constitucional (art. 47) apenas se puede evocar o deducir una indudable calidad o naturaleza normativa, lo cierto es que en los últimos años se había desplegado, en forma de derecho subjetivo de configuración legal y mandato explícito a los poderes públicos

(32) El mejor exponente de la “adulteración” de un lenguaje concebido originariamente para la realización de unos objetivos ligados a la protección del medio ambiente natural sería la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

en varias leyes autonómicas, apoyándose en una eficacia algo más reforzada y los compromisos en teoría vinculantes señalados en este sentido en algunos de los Estatutos de Autonomía de última generación. Esta tendencia a superar la originaria devaluación normativa que se infiere de un enunciado constitucional – desde un punto de vista técnico-jurídico meramente programático o “indicativo” – empezaba a consolidarse en una legislación autonómica de nuevo cuño (Cataluña, Andalucía, Castilla-La Mancha, anteproyecto Ley Vasca). En algunos casos todavía de forma tímida, mediante la introducción de una especie de sucedáneo de derecho a una *prestación institucional* (Andalucía), que obliga a las entidades competentes (municipios) a aprobar un Plan de Vivienda en un plazo de tiempo tasado, y a los ciudadanos les otorga un derecho dotado de carácter justiciable a reclamar ante los tribunales el cumplimiento de esa obligación (Andalucía)³³. En otros sin embargo, a través incluso de la concesión de un derecho, de contenido económico, que se puede exigir de manera individual ante los poderes públicos de la Comunidad como compensación sustitutiva de la prestación habitacional prevista en la norma para determinados colectivos³⁴.

La infravaloración de los compromisos constitucionales en materia de derechos sociales alcanza asimismo a algunos de los colectivos que sufren una mayor vulnerabilidad social y económica (dependencia, exclusión social, inmigrantes, jóvenes). Las restricciones prestacionales que se están adoptando, en teoría para conseguir los objetivos de déficit público que marca el principio de estabilidad presupuestaria, no permiten asegurar las necesidades vitales mínimas que plantea su singular situación personal³⁵.

(33) Vid. *Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía*.

(34) Vid. *Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Garantías en el Acceso a la Vivienda en Castilla-La Mancha*. Fijación de Plazos de aplicación de la exigibilidad (un año desde registro demandantes).

(35) Buena muestra de esta deficiente satisfacción de necesidades de índole básica para estos sectores sociales serían, en primer lugar, los importantes “recortes” presupuestarios que han sido probados por el Decreto-ley 20/2012, de medidas para

Por otro lado, la priorización de los objetivos económicos sobre los de carácter social está generando una tendencia a la elusión total del debate que había cobrado intensidad sin duda en los últimos años sobre los llamados derechos de la “diversidad cultural”. Se ha relativizado pues el interés de los poderes públicos por garantizar el valor superior del pluralismo (art. 1.1), referido a algunas de las libertades fundamentales consagradas en la Constitución (en especial, la libertad religiosa), junto a la proyección prestacional que el respeto y ejercicio individual exige en ámbitos como el educativo o el de la salud³⁶. De igual modo, conviene hacer referencia al valor que tienen los *adjetivos* constitucionales en tiempos de crisis y regresión del principio social, para comprender cómo les está afectando el – cabría denominarlo – *posibilismo* financiero-presupuestario. En efecto, las adjetivaciones que se emplean con frecuencia en el texto constitucional de 1978 para acompañar y precisar el alcance de algunos de los derechos sociales suelen generar considerables dificultades her-

asegurar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, donde se ha reducido la cobertura social de la Ley 39/2006 de Dependencia, mediante rebajas del 15% en las prestaciones y al dejar de pagarse la seguridad social a los cuidadores; esta materia está regulada legislativamente a su vez por las buenas partes de las CCAA, que han visto así recortar también tanto su autonomía como los recursos que se destinaban a este amplio sector de la población.

En lo que respecta a los inmigrantes – no regularizados – el Decreto-ley de medidas urgentes sobre sanidad ha aprobado medidas regresivas, con las que se difumina el carácter “universal” del derecho constitucional a la salud (art. 43, CE), al disponer que los extranjeros “no registrados ni autorizados como residentes”, solo serán atendidos en urgencias por enfermedad grave o accidente, y durante el embarazo, parto y posparto, si bien se otorga un régimen especial a los menores de 18 años, que recibirán el mismo trato y asistencia médica que un niño español. Este Decreto ha sido recurrido por la Generalidad de Cataluña, no sólo por motivos de orden competencial, sino también al considerar que produce una discriminación por razón de nacimiento y raza, y vulnera el derecho a la protección de la salud.

(36) Prueba de este “abandono” en los programas gubernamentales de este tipo de demandas sería la retirada del proyecto de ley que se auspició en la anterior legislatura para actualizar la ley de libertad religiosa. En efecto, el relieve social y político de este tipo de cuestiones conectadas con el valor constitucional del pluralismo cultural y religioso ha disminuido notablemente en intensidad frente del debate en la opinión pública y la prioridad de las medidas públicas para hacer frente a la crisis económica y financiera.

menéuticas. Ciertamente no resulta sencillo otorgar un significado específico a estos elementos definitorios de carácter complementario que acompañan el enunciado constitucional de una parte importante de los derechos sociales; si bien resulta evidente que parecen estar imponiendo de forma implícita una “graduación” en su grado de cumplimiento, lo que repercute en último extremo a su nivel de eficacia. La mera observación de algunos paradigmas permite comprobar la voluntad implícita del constituyente por fijar, de manera estable, al menos un estándar mínimo prestacional – indisponible para el legislador y el resto de poderes públicos – que garantice su ejercicio: prestaciones sociales “suficientes” en situaciones de necesidad y en caso de desempleo (art. 41), prestaciones y servicios “necesarios” en el derecho a la salud (art. 43), medio ambiente “adecuado” (art. 45), vivienda “digna y adecuada” (art. 47).

5. El complejo encaje del principio de Estabilidad presupuestaria y el principio de autonomía territorial

Desde otro ángulo de observación, resulta evidente también que el principio de estabilidad presupuestaria está afectando, hasta posiblemente invalidarlo de manera contradictoria o potencialmente ilegítima, al principio fundamental de la estructura territorial. En efecto, el principio constitucional de la autonomía, en su doble vertiente de autonomía municipal y autonomía regional, está siendo objeto de una desvalorización sustantiva, enmarcada dentro de un evidente proceso de “recentralización” del modelo autonómico y local promovido desde instancias políticas estatales, como único vehículo necesario para imponer – sancionando si es preciso – el nuevo principio constitucional en el funcionamiento y ejercicio de competencias del conjunto de las Administraciones Públicas.

La vertiente territorial de la reforma constitucional del 2011 resulta especialmente problemática en un modelo de Estado caracterizado por una fuerte descentralización política y administrativa, alcanzada durante el proceso que ha tenido lugar todo este tiempo para su articulación estatutaria e institucional. Sin embargo, la concepción restrictiva de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que se infiere del contexto normativo implantado por la nueva redacción del

artículo 135 no puede conllevar una eliminación del “núcleo duro” de la doble dimensión, competencial y “cooperativa”, del principio constitucional de autonomía territorial³⁷. La afectación del principio de autonomía territorial no se vislumbra en toda su extensión sino examinando el alto número de “materias competenciales” sustantivas – plasmadas no obstante en la esfera estatutaria – que empiezan a ser objeto de un sistemático “vaciamiento” por los instrumentos de que dispone el Estado central a partir de la Ley Orgánica del 2012 para controlar el ejercicio de esa autonomía financiera por parte de las CCAA, y su potestad para sancionar los eventuales incumplimientos de los índices económico-presupuestarios decididos unilateralmente por aquél.

En el caso de las entidades locales este fenómeno adopta una especial relevancia, cuando está en marcha ya una trascendental reforma de la legislación básica, cuya compatibilidad, tanto con la garantía institucional del artículo 137 de la CE, como con la doctrina jurisprudencial de ésta elaborada hasta el momento por el TC, puede ser puesta en cuestión con argumentos de peso.

Sin embargo, al contar ya con un apoyo explícito en la norma fundamental (art. 135, CE) y en la esfera legislativa (Ley Orgánica 2/2012), la comprensión restrictiva de la autonomía municipal ofrece pocas dudas sobre su legitimidad constitucional, cuando se pliega y limita cualitativamente a las exigencias del principio de estabilidad presupuestaria.

El resultado indudable de la imposición de este nuevo marco normativo (constitucional y legislativo) no es otro que el “encorsetamiento” competencial y financiero de los entes locales, imponiendo el significado más restrictivo de la autonomía local tanto en su dimensión administrativa como política. Lo anterior se traduce además en la in-

(37) Como advierte Medina Guerrero, la atribución por el artículo 135 al legislador orgánico de la potestad para adoptar las medidas necesarias para asegurar y hacer cumplir el principio de estabilidad presupuestaria no significa un “cheque en blanco”, sino que habría que examinar puntualmente y en cada caso la corrección con que aquél haya interpretado esas facultades que ahora le otorga la Constitución. Vid. M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 de la Constitución*, cit., pág. 145.

capacidad de aquéllos para desarrollar políticas propias y responder a las necesidades sociales a las que estaban haciendo frente, pese a no contar frecuentemente con una cobertura legal expresa desde el punto de vista funcional (competencias “impropias”), debido a la pasividad de otras Administraciones públicas (CCAA, Estado) que cuentan sin embargo con atribuciones expresas en la esfera estatutaria o legal. Por otro lado, la dimensión “cooperativa” de la autonomía local – subrayada desde hace tiempo por la jurisprudencia constitucional española – ha sido anulada en la práctica; creemos que de manera ilegítima si se tiene en cuenta la ya amplia jurisprudencia constitucional, ya que el modo de ejercicio y alcance de sus competencias se encuentran profundamente condicionados por decisiones que se adoptan en esferas o espacios institucionales donde no se ha previsto ninguna fórmula de colaboración, o al menos presencia de los entes locales³⁸.

(38) La doctrina del TC sobre la necesidad de establecer instrumentos de cooperación horizontal tiene numerosos pronunciamientos en conflictos especialmente entre el Estado y las CCAA, a propósito del ejercicio de competencias en materias compartidas o cuyos límites materiales no han sido dibujados con precisión por la CE por parte de ambas esferas político-administrativas. En este sentido la jurisprudencia ha puesto de relieve la obligatoriedad de diseñar y poner en práctica mecanismos de cooperación territorial que permitan la presencia de ambas Administraciones en los procesos decisivos dentro de esos ámbitos materiales.

En lo que respecta a la autonomía local, una de las dimensiones que – defendidas desde muy temprano por el TC – comporta esta garantía institucional del artículo 137 comprende sería el “derecho de la comunidad local a participar a través de sus órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias” (Sentencias 28 de Julio de 1981 y 19 de Octubre de 1989). El derecho a la autonomía local se concibe fundamentalmente como “derecho de participación”. En el caso de que éstos concurren con otros intereses de ámbito territorial más amplio, sería necesario en todo caso modular esa participación de la Administración local, para armonizarla con aquellas competencias que sobre esa misma materia puedan tener atribuidas otros poderes públicos superiores desde el punto de vista territorial. Con una segunda dimensión “externa” donde aquella garantía institucional se concibe como el derecho de los EELL a participar en las decisiones que se adopten desde otras esferas administrativas sobre materias de interés estrictamente local. Se trata de una alternativa que se ha articulado para las CCAA, al establecerse canales de participación de éstas en organismos estatales con los que comparten el ejercicio de competencias sobre materias de interés regional y que paulatinamente está siendo adoptada por algunas CCAA en relación con los EELL.

La necesidad de concentrar en una autoridad central la ejecución y cumplimiento de las obligaciones que derivan del principio de estabilidad presupuestaria está produciendo un debilitamiento del contenido competencial del principio de autonomía territorial. La razón primordial radica en el alto número de atribuciones y funciones, estatutariamente regladas, que disponen las CCAA sobre materias comprometidas con el desarrollo del Estado del bienestar. En este sentido, la evolución del Estado Autonómico español había puesto de relieve una tendencia generalizada hacia la progresiva “regionalización” de los fines y derechos sociales constitucionalizados. Hasta hace poco ésta parecía ser la orientación natural y lógica de un modelo de organización territorial caracterizado por su apertura y flexibilidad constitucional. La legislación básica del Estado actúa como elemento de contención de una excesiva diversidad jurídica en el plano territorial, a la vez que garantiza de los principios de solidaridad e igualdad mínima de derechos y deberes constitucionales. Los instrumentos excepcionales previstos en la norma fundamental, y en concreto las leyes de armonización (art. 150.3), apenas han tenido que ser empleados para asegurar el interés general, ya que el TC, en su calidad de árbitro de los conflictos de naturaleza competencial, había fijado los límites funcionales de ambas esferas político-institucionales (Estado y CCAA). Sin embargo, este esquema de funcionamiento va a experimentar una modificación potencialmente cualitativa desde el momento en que el principio de estabilidad presupuestaria está validando en términos constitucionales la utilización “ordinaria” por el estado central de mecanismos excepcionales de constricción del principio de autonomía de las CCAA.

Con la justificación – sin duda razonable – de una mayor racionalidad administrativa, centrada principalmente en la necesidad de evitar duplicidades competenciales y suprimir gastos presupuestarios “suntuarios”, se está procediendo sin embargo a un proceso de desmantelamiento del modelo territorial en vigor, invirtiendo la orientación del mismo – hasta ahora por lo general favorable a la descentralización – mediante operaciones de absorción o vaciamiento competencial – puntuales pero con enorme impacto institucional – por parte de la Administración central sobre atribuciones de diversa naturaleza

(legislativa, ejecutiva y administrativa) de las Comunidades Autónomas; aunque sin llegar por ahora a modificar las reglas esenciales – constitucionales, estatutarias o legislativas – de la forma territorial de Estado.

El problema principal que ocasiona, sin embargo, esta revisión “indirecta” del modelo autonómico es que está erosionando claramente la virtualidad normativa del marco de referencia (constitucional y estatutario) sobre el aquél que se ha construido y ha evolucionado hasta ahora, con elementos y características que lo homologaban y acercaban más una forma federal que a un regionalismo de alcance esencialmente administrativo. Pero a partir de la consagración constitucional del objetivo de la estabilidad presupuestaria, el poder político estatal dispone en la actualidad de recursos suficientes para modificar la fisonomía, articulación y funcionamiento de esta forma de Estado. La “absolutización” de determinados criterios que configuran el principio de estabilidad presupuestaria se ha complementado en la Ley Orgánica con todo un catálogo de instrumentos y medidas coercitivas que van desde la fiscalización y la coordinación jerárquica a la sanción económica a las entidades subestatales que incumplan los “deberes” impuestos por el Gobierno central³⁹.

6. Algunas conclusiones en absoluto optimistas sobre la eficacia jurídica real de la Constitución social y su devaluación en favor de una Constitución económica “unidimensional”

La conclusión inevitable que se extrae de un diagnóstico como el

(39) La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ha previsto un abanico de medidas – preventivas, correctivas y coercitivas – para el cumplimiento de los objetivos de déficit y evitar el endeudamiento de las diferentes Administraciones Públicas. Entre los instrumentos que se atribuyen al Estado central para evitar que las CCAA y Entes locales puedan desviarse de esos compromisos se pueden enunciar desde las advertencias con carácter preventivo, a medidas ejecutivas de carácter correctivo (autorizaciones del Gobierno estatal al endeudamiento, informes favorables a la concesión de subvenciones, obligación de formular planes económico-financieros y de reequilibrio) y coercitivo (no disponibilidad de créditos, cesión de competencias tributarias, envío de comisiones de inspección, medidas de cumplimiento forzoso a través del artículo 155 de la CE, la tutela financiera o inclusive la disolución de los órganos de las corporaciones locales).

realizado inclina a pensar que se ha producido ya una *mutación* en el significado y alcance de buena parte de los derechos sociales constitucionalizados⁴⁰. Los niveles de incumplimiento son excesivamente elevados como para sostener que se trata de este proceso no es sino la expresión normal del principio del pluralismo, aplicado a los desarrollos normativos habituales de un clausulado que, por su natural indeterminación, autoriza lecturas “regresivas” de los niveles de protección social a los que aspira como fines fundamentales de la acción política la CE de 1978.

El diagnóstico se puede extender, en efecto, al conjunto de países que conforman la Unión Europea, pero cobra una especial relevancia en los que conforman la Europa meridional (Grecia, Portugal, España). Por desgracia en este punto se confirma la idea, cada vez más compartida, de que no existen diferencias sustanciales “ideológicas” – entre gobiernos progresistas y conservadores – a la hora de programar las políticas económicas nacionales y configurar las reglas básicas de la reforma laboral. Al menos cuando, al margen de aparentes identidades políticas de los Ejecutivos de turno, los derechos sociales y laborales se ven recortados en igual medida por una especie de patrón único sometido a las leyes ineludibles de “los mercados”.

Sin embargo, conviene recordar que, en todo caso, son las propias normas constitucionales las que están proporcionando esa legitimación necesaria para que el poder político representativo de los ciudadanos pueda poner en práctica, tras el estandarte del interés general o la “sostenibilidad” del sistema social, las políticas públicas restrictivas del Estado del bienestar, primando de manera casi ilimitada otros intereses económico-financieros antagónicos con las libertades y derechos constitucionalizados.

(40) Salazar Benítez llega aún más lejos, al considerar que vivimos en unos tiempos “líquidos”, en los que “el derecho Público en general, y el Constitucional en particular, se ve obligado a revisar buena parte de sus paradigmas y redefinir conceptos que están adoptando otros perfiles o que, en el peor de los casos, pierden buena parte del contenido que los definió históricamente”. Vid. O. SALAZAR BENÍTEZ, *La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE*, en Teoría y Realidad Constitucional, núm. 29, 21012, pág. 409.

La situación ha llegado a un punto que quizás convendría replantear esa especie de teoría “evolucionista” de la Constitución social y sus derechos y sus garantías constitucionales; una revisión doctrinal que tocaría la línea de flotación en general del concepto Estado social de derecho⁴¹.

Con el horizonte de una constante restricción y omisión de los mandamientos, muy claros en su orientación finalista, y que apuntan a valores igualmente constitucionales como la dignidad, le calidad de vida o el desarrollo de la persona, estamos asistiendo al nacimiento de una suerte de “constitución mutante” que legitima y ampara su propia concepción semántica. En el caso demás del texto constitucional español el problema resulta más grave si cabe, ya que de sus preceptos emana un evidente compromiso por promover y garantizar la igualdad de oportunidades y el progreso del conjunto de la sociedad; fines éstos que, pese haber sido enfatizados de manera frecuente en su articulado, vuelven a ser una asignatura pendiente de quienes son destinatarios principales de esos objetivos constitucionales.

Esa “desconstitucionalización” paradójicamente se está produciendo desde la propia norma fundamental, a partir de la implantación, forzada y sin los consensos políticos necesarios en el caso de una reforma constitucional, a partir del momento en que se implanta en el catálogo de principios basilares del Estado un parámetro normativo supremo y prioritario (la estabilidad presupuestaria), con el cual se limitan de manera extraordinaria las posibilidades de desarrollo jurídico e implementación política de los demás elementos fundacionales que todavía definen el actual modelo constitucional, en particular el principio social y los derechos a través de los cuales se despliega en el articulado de la CE.

(41) De nuevo resulta imprescindible revisar las claves para una análisis contemporánea de esta problemática en el trabajo de A. PORRAS NADALES, *Derecho Constitucional y evolucionismo jurídico*, en Revista de estudios Políticos, número 87, 1995, pp. 107-140.

Tra continuità e cambiamenti. Le elezioni regionali siciliane del 2012 (*)

Pasquale Colloca e Rinaldo Vignati

Abstract

Le elezioni regionali siciliane del 2012 hanno costituito un evento significativo nella politica italiana, in quanto hanno evidenziato elementi di continuità e discontinuità rispetto alle caratteristiche storiche delle elezioni in Sicilia. In particolare, il testo si concentra sui livelli senza precedenti di astensionismo, sulla fine dell'egemonia della coalizione di centro-destra e sul notevole successo di una nuova forza politica, il Movimento 5 Stelle (M5S). Il testo analizza i risultati di queste elezioni, con l'obiettivo di descriverne e interpretarne le caratteristiche principali. In particolare, gli Autori applicano una tecnica di inferenza ecologica (il "modello di Goodman") per stimare l'entità dei flussi elettorali fra le elezioni regionali del 2008 e del 2012. Tale analisi prova che i risultati elettorali sono il prodotto di flussi elettorali complessi: in particolare, i flussi più importanti sono stimati dal centro-sinistra verso il M5s e dal centro-destra verso l'astensionismo. Gli Autori analizzano anche il ricorso degli elettori al voto di preferenza.

1. Le dimissioni di Lombardo e lo scioglimento anticipato dell'Assemblea regionale siciliana

Le elezioni regionali del 2012 sono state convocate con alcuni mesi di anticipo rispetto alla scadenza naturale della legislatura (prevista per aprile 2013), in seguito alle dimissioni dalla presidenza della Regione di Raffaele Lombardo, che nel 2008 (si veda la tab. 1) era stato trionfalmente eletto (65% dei voti, con un vantaggio di oltre 30 punti sulla seconda classificata, Anna Finocchiaro, sostenuta da una coalizione

(*) Questo articolo è frutto di un lavoro comune di analisi e di riflessione dei due autori. La stesura finale dei paragrafi 1, 2, 3 e 6 è di Rinaldo Vignati, quella dei paragrafi 4 e 5 è di Pasquale Colloca. Le conclusioni sono state scritte da entrambi.

Tab. 1. Risultati delle elezioni per la Regione Sicilia del 2008

Candidati	Voti	%	Partiti	Voti	%	Seggi *
Lombardo	1.862.959	65,4	Pdl – Berlusconi Presidente	900.149	33,4	34
			Mpa – Alleati per il Sud	375.587	13,9	15
			Udc	336.826	12,5	11
			Lombardo Presidente	119.892	4,5	-
			Democratici Autonomisti	101.449	3,8	-
Finocchiaro	866.044	30,4	Pd – Finocchiaro Presidente	505.420	18,8	20
			La Sinistra L'Arc. – R. Borsellino	131.213	4,9	-
Alfano	69.511	2,4	Anna Finocchiaro Presidente	83.700	3,1	-
			Italia dei Valori Lista di Pietro	49.726	1,8	-
Razza	45.605	1,6	Amici di Beppe Grillo	46.396	1,7	-
Bonanno Conti	6.606	0,2	La Destra Fiamma Tricolore	39.143	1,5	-
Totale	2.850.725	100,0	Forza Nuova	3.876	0,1	-
Nulle, bianche, contestate	198.541		Totale	2.693.377	100,0	80
Votanti	3.049.266	66,7				
Astenuti	1.523.646	33,3				
Elettori	4.572.912	100,0				

* Sono indicati solo i seggi assegnati con sistema proporzionale.

Fonte: www.elezioni.regione.sicilia.it.

di centrosinistra) grazie al sostegno del Popolo della libertà (Pdl), dell'Unione dei democratici cristiani (Udc), oltre che del Movimento per l'autonomia (Mpa)¹, di cui era stato fondatore.

Malgrado la consistente maggioranza, la vita della presidenza Lombardo era stata tutt'altro che facile, e i quattro anni che avevano preceduto le sue dimissioni erano stati costellati da numerosi incidenti di percorso e da mutamenti nella composizione della Giunta e della maggioranza che la sosteneva.

Un primo episodio che crea malumori e divisioni è quello del mancato inserimento di Salvatore Cuffaro (Udc)² nella lista degli assessori. Da qui iniziano una serie di schermaglie all'interno della coalizione che arrivano a una prima resa dei conti nel maggio del 2009, in prossimità delle elezioni europee. La decisione dell'Mpa di correre separato dal Pdl e alleato con la Destra di Francesco Storace (e altre forze minori), mentre i sondaggi danno il Pdl in costante crescita³ (tanto da raggiungere percentuali che gli consentirebbero di fare a meno del sostegno di altre forze politiche), è fonte di tensione. L'emergere di distinzioni tra il movimento di Lombardo e il partito del Presidente del Consiglio (a creare attriti è anche la nomina ai vertici del Pdl, come coordinatore dell'isola, di Giuseppe Castiglione, storico "nemico" di Lombardo) porta ad alcuni passaggi di campo dall'Mpa al Pdl (è il caso di Salvatore Lentini, considerato fino ad allora il "pupillo" di Lombardo) e crea malumori e polemiche anche molto accese (il Presidente dell'Assemblea regionale siciliana, Ars, Francesco Cascio, del Pdl, arriva a bollare la Giunta Lombardo come "il peggior governo degli ultimi quindici anni") e ad accuse reciproche di clientelismo e malaffare.

Allo stesso tempo, le divisioni si approfondiscono anche all'interno del Pdl, tra una componente – maggioritaria – che fa riferimento ad

(1) Sull'Mpa si veda N. MOLINO, *Il Movimento per l'Autonomia di Raffaele Lombardo*, Troina, Città aperta edizioni, 2006.

(2) Cuffaro, esponente dell'Udc, era stato Presidente della Regione dal luglio 2001 al gennaio 2008 quando fu costretto a dimettersi in seguito a una condanna a cinque anni in primo grado per favoreggiamento e rivelazione di segreto d'ufficio.

(3) Un sondaggio condotto dall'istituto Demopolis e pubblicato su "La Sicilia" il 20 maggio 2009 dà il Pdl sopra il 50%.

Angelino Alfano e al Presidente del Senato Renato Schifani e un'altra – minoritaria – che fa invece riferimento a Gianfranco Micciché, sottosegretario alla Presidenza del Consiglio⁴. La prima, che ha i suoi referenti isolani nei citati Castiglione e Cascio, tende a osteggiare le mosse di Lombardo, mentre la seconda lo appoggia e lo sostiene convintamente. Agli occhi degli osservatori lontani dall'isola queste divisioni e queste lotte appaiono “assurde” e “incomprensibili” (aggettivi che sono infatti ricorrenti nelle descrizioni che ne danno i giornalisti⁵), ma le vicende della Giunta regionale siciliana, oltre che di alcune politiche regionali particolarmente controverse⁶, risentono anche degli sviluppi della politica nazionale e sono influenzate dalle caratteristiche organizzative del Pdl. Da un lato, il Governo e la maggioranza parlamentare di centrodestra iniziano in quel periodo a sperimentare le prime difficoltà (anche per le vicende personali del Presidente del Consiglio, sono i giorni del “caso Noemi”, lo scandalo che lo coinvolge in relazione alle frequentazioni con una ragazza minorenni), mentre, all'interno del Pdl, inizia a consumarsi lo strappo di Gianfranco Fini che porterà più avanti alla sua uscita e alla creazione di una nuova formazione politica, Futuro e libertà (Fli). Le vicende siciliane si intrecciano anche con questa divisione (i finiani, tra cui Fabio Granata, si schierano con Lombardo). Dall'altro, un partito personalizzato come il Pdl, la cui organizzazione si basa su potentati locali, tende a favorire l'emergere di faide e scontri di potere⁷.

(4) Tra gli altri esponenti del Pdl schierati con questa componente vi sono Stefania Prestigiacomio e Marcello Dell'Utri.

(5) Si vedano, per citare solo un paio di commenti, quello di M. SERRA (nella rubrica *L'amaca*, in *la Repubblica*, 27 maggio 2009), che definisce la politica siciliana “imperscrutabile”, e quello di G.A. STELLA (*L'assurda faida della Sicilia*, in *Corriere della Sera*, 29 maggio 2009).

(6) Come la riforma della sanità, con il taglio delle ASL da 29 a 17. Tra le altre questioni al centro di controversie vanno citate in particolare la gestione dei rifiuti e la nomina dei dirigenti pubblici.

(7) Utile a questo proposito ricordare l'utilizzo della categoria weberiana del patrimonialismo per descrivere l'organizzazione di Forza Italia, di cui il Pdl è in buona sostanza l'erede, anche sotto il profilo organizzativo. Si veda M. MARAFFI, *Forza Italia*, in G. PASQUINO (a cura di), *Politica italiana. Dizionario critico 1945-1995*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 247-259.

A maggio, a ridosso delle elezioni europee, si arriva dunque a un primo “azzerramento” della Giunta. La miccia che avvia il cambiamento è un’intervista di Silvio Berlusconi alle tv locali in cui il Presidente del Consiglio annuncia che “i fondi Fas (Fondi per le aree sottoutilizzate) arriveranno in Sicilia, ma solo se sarà certo che non saranno bruciati per spesa corrente”. Lombardo, che da tempo chiedeva lo sblocco di questi fondi, percepisce la dichiarazione come ostile e ispirata dai suoi “nemici” locali e quindi azzera la Giunta (“do 48 ore agli alleati per capire chi vuol star dentro”), arrivando anche a ipotizzare l’apertura a esponenti del Pd⁸. La nuova Giunta, presentata il 29 maggio, non arriva a tanto, ma – con l’esclusione dell’Udc, l’ingresso di alcuni tecnici, l’esclusione di quei settori del Pdl che, a parere di Lombardo, “avevano remato contro l’azione di innovazione” e quindi senza l’approvazione dei coordinatori nazionali del partito Sandro Bondi, Denis Verdini e Ignazio La Russa, che anzi annunciano la sospensione degli esponenti della componente di Miccichè nominati in Giunta – segna un passaggio politico significativo.

Subito dopo, alle elezioni europee, l’Mpa non elegge alcun parlamentare perché non supera la soglia di sbarramento nazionale del 4%. Ma se le elezioni erano anche un modo per chiarire i reciproci rapporti di forza, la percentuale ottenuta in Sicilia (15,6%), permette a Lombardo – mentre il Pdl (36,4%) rimane lontano dal superamento del 50% annunciato dai sondaggi citati in precedenza – di alzare la voce minacciando la nascita di un “partito del Sud”, una sorta di Lega meridionale che svolga nei confronti del Governo nazionale un’azione di condizionamento a favore delle Regioni del Sud.

Lo strappo interno al Pdl – dopo alcune settimane di battaglia (la componente ostile a Lombardo minaccia una mozione di sfiducia, mentre in Parlamento viene presentato un disegno di legge che propone la modifica dello Statuto siciliano in modo da consentire la sostituzione del Presidente senza il concomitante scioglimento dell’Ars) – si ricuce in seguito a un vertice con Berlusconi e con l’attribuzione

(8) Questa apertura nasce dal fatto che, nell’attività dell’assemblea regionale, il Pd aveva spesso appoggiato i principali provvedimenti della Giunta Lombardo.

degli ultimi tre assessorati rimasti vacanti a esponenti vicini alla componente maggioritaria del Pdl.

Questa ricucitura costituisce solo una tregua temporanea nelle schermaglie tra Lombardo e i vertici nazionali del Pdl e tra le diverse correnti del Pdl isolano. Poco dopo, nel luglio 2009, i parlamentari dell'Mpa, lamentando l'abbandono del Sud da parte del Governo e rivendicando maggiori fondi per il Meridione, si astengono dal votare la fiducia al Governo Berlusconi e minacciano di votare, da quel momento in poi, liberi da vincoli di maggioranza. Ancora una volta a smorzare temporaneamente le tensioni è Berlusconi, con l'annuncio dello sblocco dei Fas, nodo del contendere da alcuni mesi, e di un "piano innovativo" per il rilancio del Sud.

Nel novembre 2009 Miccichè, ribadendo la sua fedeltà a Berlusconi ma dichiarando, allo stesso tempo, di non poter seguire la linea maggioritaria del Pdl isolano, annuncia la rottura all'interno del partito e, assieme a una pattuglia di "finiani", ufficializza la formazione, già annunciata dall'estate, del Pdl-Sicilia. L'iniziativa non è priva di conseguenze sulle sorti della Giunta Lombardo e, infatti, poco dopo, i deputati del Pdl "ufficiale" (nonostante il gruppo conti ancora due assessori in Giunta) votano contro la finanziaria regionale mettendo in crisi il Presidente e costringendolo a dichiarare dissolta la maggioranza.

In risposta a questa mossa Lombardo presenta un programma di riforme in dieci punti e su questi ottiene l'appoggio, oltre che dell'Mpa, del Pdl-Sicilia e di Alleanza per l'Italia (Api). La nuova Giunta, presentata il 28 dicembre 2009, è dunque un governo di minoranza che esclude il Pdl "ufficiale" e che dal Pd (spaventato dalla prospettiva di elezioni anticipate, dalle quali, per le regole del sistema elettorale, uscirebbe quasi sicuramente ridimensionato) ottiene una disponibilità al dialogo (alcune sue componenti sono state tentate anche dall'entrata in Giunta). La collaborazione (di cui, secondo le ricostruzioni giornalistiche, sarebbe regista Massimo D'Alema) tra il principale partito di centrosinistra e un Presidente eletto a capo di una coalizione di centrodestra consente al dibattito giornalistico di rispolverare (impropriamente) il termine di "milazzismo"⁹.

(9) Il termine si riferisce alla cosiddetta "operazione Milazzo", l'elezione, nel 1958, di

Questa spaccatura all'interno del Pdl viene utilizzata da Fini – che, con i suoi sostenitori, appoggia la Giunta Lombardo – per fare della Sicilia uno degli avamposti da cui far partire la sua “guerra” a Berlusconi¹⁰. Intanto, se dai leader nazionali del centrodestra piovono ripetutamente su Lombardo e Miccichè le critiche di “ribaltone” (così si esprime, ad esempio, Maurizio Gasparri dopo l'approvazione, coi voti determinanti del Pd, della finanziaria regionale), il varo della nuova Giunta Lombardo non tarda a creare divisioni anche all'interno dello stesso Pd, tra coloro che spingono per una più diretta collaborazione e coloro che vorrebbero porre fine a qualsiasi appoggio anche esterno. Al centro di queste tensioni, l'esperienza del Lombardo III è di breve durata. Dopo che, per alcuni mesi, si erano fatte insistenti le voci circa la formazione, da parte del Presidente e di Miccichè, di un Partito del Sud, contraltare meridionalista alla Lega Nord, i rapporti tra i due politici (separati dalle divergenze nel rapporto con Berlusconi e il suo governo e anche da differenti ambizioni personali¹¹) vanno deteriorandosi sino alla rottura. Si arriva così, il 21 settembre 2010, alla presentazione della quarta Giunta Lombardo sostenuta da un'alleanza ancora diversa dalle precedenti: accanto all'Mpa, ci sono infatti il Pd (che per questo riceve gli strali di Antonio Di Pietro, Italia dei valori, Idv, e di Nichi Vendola, Sinistra ecologia e libertà, Sel, suoi potenziali alleati a livello nazionale¹²) e le forze del “terzo polo” (Fli, Api e Udc). Fuori dalla Giunta, c'è il Pdl “ufficiale”, c'è una parte dell'Udc che, col nome di Popolari per l'Italia di domani, si separa dal partito di Pierferdinando Casini, e c'è anche il Pdl di Miccichè, il quale riserva

Silvio Milazzo (della Democrazia cristiana, Dc) alla presidenza della Regione Sicilia (contro il candidato ufficiale della stessa Dc, da cui Milazzo fu poi espulso) col sostegno del Partito comunista e del Movimento sociale italiano.

(10) La piccola pattuglia di esponenti dell'Mpa gioca un ruolo non secondario negli equilibri parlamentari e di conseguenza nella possibilità del Governo Berlusconi di poter contare su una maggioranza nel momento in cui Fini consumerà la rottura con il Pdl.

(11) Le ricostruzioni giornalistiche parlano dell'offerta, da parte di Berlusconi, della presidenza della Regione a Miccichè.

(12) In quel periodo all'interno del Pd si svolge un acceso dibattito sulle alleanze per le future elezioni politiche, tra l'ipotesi di un'alleanza con Idv e Sel (la cosiddetta “foto di Vasto”) e l'ipotesi di aperture verso il centro.

critiche molto pesanti alla nuova Giunta. Nello stesso periodo Micichè è impegnato nella costituzione di un nuovo partito, che vede la luce ufficialmente il 30 ottobre, col nome di Forza Sud.

La vita del Lombardo IV è travagliata non solo per l'eterogeneità della maggioranza che lo sostiene (il Pd, in particolare, è percorso da divisioni interne in merito al sostegno alla Giunta) ma anche per i problemi giudiziari in cui il Presidente è coinvolto. Lombardo è infatti posto sotto indagine in diverse inchieste per reati di mafia. Alcune di queste si concludono con l'archiviazione, ma l'attesa della conclusione di un'inchiesta per fatti di mafia aperta dalla procura di Catania lo porta infine a dimettersi il 31 luglio 2012 ("serve un Presidente che possa svolgere le sue funzioni senza vincoli, così non è per me da oltre due anni"¹³).

2. *L'offerta politica*

Nel discorso con cui si dimette dalla carica, tra i motivi della sua scelta, oltre alle questioni giudiziarie a cui abbiamo accennato, Lombardo indica l'intenzione di indire le regionali in anticipo sulle politiche (a differenza di quanto avvenne nel 2008, quando le due elezioni si tennero in contemporanea) e "consentire ai partiti in Sicilia di autodeterminarsi più liberamente senza farsi condizionare dalle trattative nazionali"¹⁴. In effetti, se si guarda all'offerta politica che gli elettori siciliani hanno poi trovato sulla scheda, questo obiettivo pare in gran parte raggiunto. La scheda elettorale presentava i nomi di dieci candidati alla presidenza e i simboli di venti liste, tra loro legate da alleanze spesso diverse da quelle che si andavano formando nella politica nazionale in vista delle elezioni politiche.

La scelta delle alleanze e delle candidature delle varie coalizioni è stata un processo complesso, nel corso del quale le diverse coalizioni hanno più volte modificato la propria composizione. Il Partito democratico – che fin da subito ha puntato su Rosario Crocetta, ex sindaco di Gela e parlamentare europeo – si è presentato davanti agli elettori in alleanza con l'Udc e diviso dal partito (Sel) col quale, poco dopo,

(13) E. LAURIA, *Lombardo via, Sicilia al voto a ottobre*, in *la Repubblica*, 1° agosto 2012.

(14) *Ibidem*.

avrebbe organizzato le primarie per la scelta del candidato Presidente del Consiglio e si sarebbe presentato alle elezioni politiche. Il partito di Vendola ha preferito puntare sul giornalista, ed ex eurodeputato, Claudio Fava, la cui candidatura è stata la prima ad essere proposta agli elettori grazie a un appello firmato da numerosi intellettuali siciliani e non (come diremo più avanti, Fava è stato poi escluso dalla competizione per ragioni procedurali). Forte di questo sostegno, Fava ha iniziato criticando il Pd per la collaborazione nei mesi precedenti con la Giunta Lombardo.

Le mosse del Pd, memore della brutta esperienza delle comunali palermitane di pochi mesi prima (vinte con largo margine dall'esponente dell'Idv Leoluca Orlando), sono state dunque caratterizzate dal timore che intorno alla candidatura di Fava potesse rinsaldarsi un asse tra Sel e Idv, che oltre a danneggiare il Pd in queste elezioni, potesse avere ripercussioni a livello nazionale, dove Pierluigi Bersani stava invece approntando con il partito di Vendola (e senza quello di Di Pietro) un'alleanza in vista delle elezioni politiche. Durante la campagna per le primarie, prima che la "salita in politica" di Mario Monti introducesse un cambiamento, l'alleanza con l'Udc – rifiutata da Vendola (prima e dopo le elezioni) – era invece considerata da Bersani una possibilità praticabile anche a livello nazionale (almeno come collaborazione da instaurare dopo il voto).

Il centrodestra (composto dal Pdl e da alcune liste *ad hoc*) ha scelto di essere rappresentato da Nello Musumeci, esponente della Destra di Storace (dopo una carriera nel Movimento sociale italiano e in Alleanza nazionale), sottosegretario al lavoro e già candidato alla presidenza regionale nel 2006. La scelta di questa candidatura è stata particolarmente complessa. Inizialmente i nomi che erano stati avanzati all'interno del centrodestra erano quelli di Francesco Cascio, sostenuto dai maggiori locali della coalizione, e di Miccichè. Quest'ultima candidatura godeva dell'appoggio di Berlusconi ma era avversata da parti consistenti del Pdl locale. In agosto le diverse componenti erano riuscite a convergere temporaneamente sul nome di Musumeci, al quale anche Miccichè sembrava disposto a dare l'appoggio facendo un passo indietro in merito alla propria candidatura. Dopo pochi giorni, però, lo stesso Miccichè era tornato sui suoi passi, ritirando

questo appoggio, riavvicinandosi a Lombardo e riproponendo la propria candidatura.

In virtù di queste divisioni, l'offerta politica è dunque risultata alla fine particolarmente frammentata. Oltre ai rappresentanti delle due principali coalizioni (Crocetta e Musumeci), il carattere bipolare della competizione è stato intaccato, in primo luogo, dalla divisione del campo di centrodestra con la presenza di Miccichè come candidato Presidente di una coalizione composta da Mpa, Grande Sud, Nuovo Polo per la Sicilia-Fli e Partito pensiero azione. È da notare la presenza in questa coalizione di Fli: in seguito alla scelta dell'Udc di allearsi col Pd si è dunque rotta l'alleanza all'interno del "terzo polo".

L'altra novità (che alla prova dei fatti si rivelerà la più significativa) è costituita dalla presenza del Movimento 5 stelle (M5s). Per il movimento guidato da Beppe Grillo non si è trattato di un esordio. La Sicilia aveva tenuto a battesimo una delle prime liste "certificate" dal suo blog: era il 2008 quando gli "Amici di Beppe Grillo" (come allora si chiamava la lista) si presentarono alle regionali siciliane per sostenere la candidatura della militante antimafia Sonia Alfano. I voti della candidata furono il 2,4%, mentre la lista si fermò all'1,7%. Da allora molte cose sono cambiate: i "grillini" non sono più visti come una lista di natura meramente folcloristica, destinata a svolgere una funzione di sola testimonianza. In maggio il M5s aveva ottenuto ottimi risultati alle elezioni amministrative, vincendo per la prima volta in alcuni Comuni, e nei mesi successivi le intenzioni di voto rilevate dai sondaggi sembravano crescere in modo inarrestabile. D'altra parte, però, fino a quel momento, la Sicilia, come il resto del Sud, aveva rappresentato un terreno in cui il Movimento grillino si era radicato con maggior fatica. Alle amministrative di maggio, infatti, nei Comuni siciliani interessati al voto, i candidati e le liste grilline erano presenti in una ristretta minoranza di Comuni (nei Comuni sopra i 10.000 abitanti, solo 3 su 33) con risultati non particolarmente incoraggianti (a Palermo, il candidato aveva ottenuto il 4,9% e la lista il 4,2%; a Caltagirone i voti erano stati il 4,2% per il candidato e il 3,4% per la lista; a Sciacca il candidato era arrivato all'8,9% mentre la lista si era fermata al 4,1%). Fino a quel momento le possibilità di espansione del M5s in Sicilia, e in generale al Sud, apparivano frenate in particolare da un fatto. Il M5s aveva manifestato una specifica debolezza nell'attrarre voti di

Tab. 2. *Tasso di preferenza delle liste che hanno partecipato alle elezioni comunali di Palermo, 2012*

Partito	Voti	Tasso di preferenza
Italia dei valori	10,2	60,9
Popolo della libertà	8,3	86,3
Partito democratico	7,7	84,4
Unione di centro	7,7	91,7
Mpa Movimento per le autonomie	7,5	92,2
Amo Palermo Lista civica	6,2	90,2
Ora Palermo Lista Ferrandelli	6,2	79,1
Grande Sud	6,2	90,5
Cantiere popolare	6,2	91,8
La sinistra e gli ecologisti per Palermo	4,7	59,6
Futuro e libertà per l'Italia	4,3	91,1
Movimento 5 stelle	4,2	53,5

Nota: Sono indicate solo le liste che hanno ottenuto più del 4% dei voti.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati tratti da http://risultatielettorali2012.comune.palermo.it/comunali/htm/cons_82053.htm?tmptoken=201335010 e http://risultatielettorali2012.comune.palermo.it/comunali/htm/liste_82053.htm?tmptoken=201335010.

preferenza che – come è ben noto¹⁵ – costituiscono una modalità di espressione del voto che nel Meridione ha una particolare rilevanza. Limitandoci al caso delle ultime comunali di Palermo, possiamo vedere (tab. 2) che la lista a 5 stelle presenta un tasso di preferenza (ossia un rapporto tra il numero complessivo di voti di preferenza conquistati dai candidati consiglieri e il totale dei voti di lista) molto più basso di quasi tutti gli altri partiti che hanno partecipato alla competizione. La maggior parte dei partiti hanno tassi superiori all'80% (spesso anche al 90%). Tra i maggiori si distacca da questi livelli solo l'Italia dei valori perché alle comunali palermitane di maggio i suoi

(15) Sulla personalizzazione del voto siciliano, e – conseguentemente – sugli elevati tassi di preferenza, si veda, ad esempio, R. D'AMICO, *La "cultura elettorale" dei siciliani*, in M. MORISI (a cura di), *Far politica in Sicilia*, Milano, Feltrinelli, 1993, pp. 211-257. Pur non essendo recentissimo questo studio evidenzia molto bene che "l'elettorato siciliano ha sempre rivelato una abitudine molto forte a servirsi di tutte le preferenze che la legge elettorale mette a sua disposizione. Segno di quel dualismo Nord-Sud di cui la Sicilia costituisce la frontiera più avanzata".

voti avevano ricevuto l'eccezionale spinta del voto d'opinione legato alla figura del candidato sindaco Leoluca Orlando. Il M5s ha un tasso di preferenza di poco superiore al 50%. Delle ventisei presenti sulla scheda solo due liste minuscole, praticamente irrilevanti, hanno fatto registrare tassi di preferenza inferiori a quello del M5s. In tutte le elezioni del Sud dove il M5s si è presentato si è registrata una analoga debolezza del M5s ad attrarre il voto di preferenza. Questa debolezza di radicamento era dunque per il partito di Grillo un'incognita in vista delle elezioni regionali.

Le regionali di ottobre hanno però potuto segnare un momento di svolta per il fatto che Beppe Grillo ha potuto impegnarsi direttamente e continuamente nella campagna elettorale, diventandone il vero protagonista, più del candidato Presidente Giancarlo Cancellieri, e catalizzando l'attenzione dei media con alcuni eventi di grande risonanza come la traversata a nuoto dello Stretto di Messina. È appunto con questo evento, il 10 ottobre, che parte una campagna elettorale nella quale, a ritmo sostenutissimo, Grillo ha battuto ogni angolo dell'isola basando la propaganda sia sugli ormai classici cavalli di battaglia della politica nazionale (come l'opposizione al Governo Monti, "curatore fallimentare di un'Italia società fallita"), sia su temi che più direttamente si rivolgevano ai siciliani, sollecitati a una riscossa morale per riprendersi le bellezze di cui l'isola è copiosamente provvista e persino solleticati nel loro mai sopito separatismo ("l'Italia ha bisogno della Sicilia, e non il contrario").

Oltre ai quattro già citati (Crocetta, Musumeci, Miccichè, Cancellieri) alla competizione per la presidenza della Regione Sicilia hanno partecipato altri sei nomi, tra cui citiamo almeno Giovanna Marano, candidata della sinistra radicale, e Mariano Ferro, candidato del Popolo dei forconi. Marano è stata scelta dopo l'esclusione di Claudio Fava dalla competizione per il ritardo, rispetto ai termini previsti dalla legge elettorale, nella richiesta del cambio di residenza. Il nome del giornalista è comunque rimasto come riferimento della lista *ad hoc* costituita per le elezioni (Claudio Fava Presidente) che, accanto a quella dell'Italia dei valori, era una delle due gambe della coalizione. Ferro era invece il candidato del Popolo dei forconi, lista che prendeva il nome dal movimento di protesta fiscale che conquistò le prime pagine dei giornali nazionali all'inizio del 2012 quando agricoltori e autotrasportatori

siciliani bloccarono per diversi giorni strade e snodi autostradali chiedendo lo scioglimento dell'Ars e criticando duramente il Presidente Lombardo. Come si può vedere nella tabella 3, malgrado il clamore suscitato al momento delle proteste, il Movimento dei forconi ha ottenuto un risultato trascurabile, mentre l'alleanza tra Italia dei valori e sinistra radicale, priva di un nome trainante come quello di Leoluca Orlando, che pochi mesi prima aveva trionfato a Palermo, ha dovuto accontentarsi di una percentuale che ha inciso ben poco sui risultati e che non le ha consentito di conquistare seggi.

3. I risultati

La tabella 3 presenta i risultati usciti dalle urne il 28 ottobre 2012. Un primo fatto da mettere in evidenza riguarda l'astensione. L'astensione è una costante delle elezioni siciliane, dove è sempre stata significativamente più elevata che nel resto d'Italia¹⁶. Nelle elezioni per la Costituente la partecipazione elettorale era stata dell'89,1% in Italia e dell'85,5% in Sicilia. Il divario è poi aumentato in particolare dagli anni Sessanta, con un picco (nelle elezioni politiche) di 10,2 punti nel 1979. Alle elezioni regionali la differenza tra la partecipazione registrata in Sicilia e quella del resto d'Italia è stata ancora più marcata (intorno ai 12 punti percentuali).

Anche rispetto a questi scarti, i livelli raggiunti dall'astensionismo nel 2012 sono senza precedenti: più della metà degli aventi diritto al voto non si sono recati alle urne (52,58%)¹⁷. Questo valore rappresenta un aumento di quasi venti punti percentuali rispetto a quello del 2008 (33,3%), che però risultava influenzato dalla concomitanza con le elezioni politiche, e di circa dodici punti percentuali rispetto a quello del 2006 (40,8%).

Sull'astensionismo siciliano sono state proposte varie interpretazioni. Secondo alcuni sarebbe da interpretare prevalentemente come forma

(16) Si vedano le serie storiche riportate in M. CERRUTO, F. RANIOLO, *Dal partito dominante alla coalizione dominante. Le elezioni regionali in Sicilia (1947-2008)*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 61, 2009, pp. 41-98.

(17) Già alle europee del 2009, peraltro, l'astensionismo aveva superato la metà degli aventi diritto al voto (50,2%).

Tab. 3. Risultati delle elezioni regionali siciliane del 2012

Candidati	Voti	%	Partiti	Voti	%	Seggi *
Crocetta	617.073	30,5	Pd	257.274	13,4	14
			Udc	207.827	10,8	11
Musumeci			Movimento politico (Mp)	118.346	6,2	5
			Unione consumatori	100	0,0	-
	521.022	25,7	Pdl	247.351	12,9	12
			Cantiere Popolare	112.169	5,9	5
Cancelleri			Musumeci Presidente	107.397	5,6	4
			Alleanza di centro (Adc)	5.017	0,3	-
	368.006	18,2	M5s	285.202	14,9	15
Miccichè	312.112	15,4	Partito dei Siciliani – Mpa	182.596	9,5	9
			Grande Sud	115.444	6,0	5
Marano			Fli – Nuovo Polo	83.891	4,4	-
			Ppa – Piazza Pulita	959	0,1	-
	122.633	6,1	Idv	67.738	3,5	-
			Fed. Sinistra – Sel – Verdi	58.753	3,1	-
Ferro	31.390	1,6	Popolo dei forconi	23.965	1,3	-
De Luca	25.058	1,2	Rivoluzione siciliana	22.422	1,2	-
Sturzo	19.248	1,0	Sturzo Presidente	14.929	0,8	-
Di Leo	4.495	0,2	P. comunista dei lavoratori	2.031	0,1	-
Pinzone	3.659	0,2	Voi	2.278	0,1	-
Totale	2.024.696	100,0		1.915.689	100,0	80
Nulle, bianche, contestate	178.469					
Votanti	2.203.165	47,4				
Astenuti	2.443.994	52,6				
Elettori	4.647.159	100,0				

* Sono indicati solo i seggi assegnati con sistema proporzionale.

Fonte: www.elezioni.regione.sicilia.it.

di apatia che nasce dalle condizioni di marginalità politica e sociale¹⁸. Secondo altri costituisce piuttosto una forma estrema di protesta di chi ha visto deluse le proprie aspettative dopo una fase di mobilitazione¹⁹. Secondo altri ancora è da vedere invece come una delle facce del voto di scambio, come una sorta di punizione che l'elettore infligge al candidato o al partito che si sia rivelato inadempiente rispetto alle promesse fatte²⁰. È plausibile sostenere che nell'astensionismo confluiscono tutte queste diverse motivazioni²¹. Le dimensioni straordinarie raggiunte in questa tornata elettorale e – come vedremo più avanti, alla luce delle stime dei flussi elettorali – il fatto che abbia colpito soprattutto l'elettorato di centrodestra porta a mettere in primo piano l'interpretazione del fenomeno come punizione nei confronti delle forze che avevano governato nella precedente legislatura.

L'elevata frammentazione – e, specularmente, il basso grado di bipolarizzazione – è il secondo risultato da registrare. I due candidati più votati hanno raccolto poco più della metà dei voti validi (54%). Da quando le elezioni regionali si svolgono con l'elezione diretta del Presidente di Regione la bipolarizzazione era sempre stata molto elevata: i due candidati principali avevano raccolto la quasi totalità dei voti, intorno al 95% (95,7% nel 2001, 94,7% nel 2006, 95,7% nel 2008). Il risultato delle elezioni del 2012 è dunque una novità significativa nel panorama politico siciliano della "seconda repubblica".

In relazione ai risultati dei singoli partiti e coalizioni, il primo elemento da segnalare è il successo del M5s. Come già si era detto in precedenza, sino alle amministrative del maggio 2012, quelle del suo "boom", il M5s non era riuscito a sfondare al Sud. Sia la capacità di penetrazione (numero di liste presentate), sia il suo successo elettorale (i voti conquistati) risultavano nell'Italia meridionale più debo-

(18) L. MANCONI, *Né vincitori né vinti*, in *Segno*, 72-75, 1986, pp. 5-24.

(19) A. ANASTASI, *Il voto siciliano nel lungo andare (1946-1992)*, in M. MORISI (a cura di), *Far politica in Sicilia*, cit., pp. 145-180.

(20) R. D'AMICO, *Una modalità negativa del voto di scambio: l'astensionismo in Sicilia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 9, 1982, pp. 145-178.

(21) M. MORISI, P. FELTRIN, *La scelta elettorale: le apparenze e le questioni*, in M. MORISI (a cura di), *Far politica in Sicilia*, cit., pp. 15-80.

li che nel Centro-Nord²². Con le regionali siciliane del 2012, grazie all'elevata frammentazione, il Movimento guidato da Grillo riesce a diventare – con il 14,9% dei voti e i 15 seggi conquistati – il primo partito dell'isola. È un risultato di grande novità che mostra come questo Movimento possa anche sfondare al Sud. Come i risultati delle amministrative di maggio avevano innescato un effetto *bandwagon* prontamente registrato dai sondaggi, il risultato delle regionali siciliane può dare l'avvio a un effetto dello stesso tipo rivolto in modo più specifico all'elettorato del Sud. Nel voto al Movimento 5 stelle permangono alcune debolezze (come diremo più avanti trattando il voto di preferenza), e il risultato siciliano è stato favorito da fattori peculiari e non sempre ripetibili (la presenza fissa di Grillo come catalizzatore dell'attenzione, la smobilitazione dell'elettorato). Tuttavia il risultato può spingere ad effetti imitativi e crea la base per la presenza istituzionale di una classe politica.

Se il M5s è risultato il partito più votato, il successo è però andato alla coalizione guidata dal candidato di centrosinistra. Questo risultato è una novità in una Regione che era stata quasi sempre governata da coalizioni di centrodestra e che, per il ciclo elettorale apertosi con la “seconda repubblica”, è stata definita un “sistema a coalizione dominante”²³. Però, se il valore politico di questa vittoria è innegabile, alcune cautele sono necessarie sul piano della comprensione delle dinamiche sociali ed elettorali che l'hanno prodotta. Il confronto dei voti in valore assoluto (che spesso le analisi elettorali compiute da stampa e forze politiche trascurano a favore del confronto sulle sole percentuali) mostra infatti che, rispetto alle precedenti elezioni, il centrosinistra ha perso un numero consistente di voti, “passando da circa 505.000 voti a circa 257.000, di fatto con un dimezzamento dei consensi (–248.000 voti circa, corrispondente a –49%). Anche se aggiungiamo i voti delle liste collegate al candidato (Anna Finocchiaro Presidente nel 2008 e Movimento politico nel 2012 per Crocetta),

(22) L. PINTO, R. VIGNATI, *Il successo e i dilemmi del Movimento 5 stelle*, in *il Mulino*, 4, 2012, pp. 731-738.

(23) M. CERRUTO, F. RANIOLO, *Dal partito dominante alla coalizione dominante*, cit.

il calo dell'area Pd fra le due consultazioni rimane assai rilevante (solo attenuato rispetto al calcolo precedente, -213.000 voti, pari a -36%)²⁴. Anche se si guardano i dati percentuali, del resto, emerge che se la Finocchiaro, in elezioni che per il centrosinistra rappresentarono una netta sconfitta, conquistò il 30,4% dei voti, Crocetta, in elezioni che l'hanno portato alla presidenza della Regione, ha ottenuto solo un decimale di punto percentuale in più (30,5%). Il risultato sembra dunque determinato più dalla smobilitazione del centrodestra, quasi a confermare che l'astensione sia da interpretare come segnale di malessere e insoddisfazione che una parte dell'elettorato ha voluto dare alle forze politiche tradizionalmente al governo nell'isola.

Per quanto riguarda le differenze provinciali, l'astensione è risultata particolarmente elevata nella Province di Agrigento e Caltanissetta (dove si è avvicinata al 60%), mentre è risultata più contenuta a Catania e a Messina, dove si è fermata sotto la soglia del 50%. Crocetta è stato il candidato vincente in tutte le Province tranne Catania (dove è stato superato da Musumeci: 32,5% contro 28,1%). Lo scarto a favore di Crocetta è stato particolarmente ampio nelle Province di Ragusa e di Caltanissetta. In queste due Province, come anche in quella di Trapani, il candidato del Pdl è stato sopravanzato anche da Cancellieri. I risultati del candidato grillino hanno presentato una variazione da un minimo del 12% in Provincia di Messina a un massimo del 25,6% nelle Province di Trapani e Ragusa.

Un ultimo risultato degno di nota riguarda la composizione del Consiglio regionale che, in seguito all'elevata frammentazione di cui abbiamo parlato, non garantisce una maggioranza assoluta alla coalizione uscita vincente. Se a questo si aggiunge il fatto che si tratta di una coalizione diversa da quelle che si sono poi affrontate nelle successive elezioni politiche del febbraio 2013, è probabile che la Giunta siciliana possa in futuro essere esposta alle ripercussioni del voto nazionale e delle vicissitudini delle alleanze che si determineranno in Parlamento in vista della formazione del Governo.

(24) Traiamo questi dati dall'analisi dell'Istituto Cattaneo, *Elezioni regionali in Sicilia 2012 – Risultati dei partiti: confronto tra 2008 e 2012*, a cura di P. CORBETTA e G. PASARELLI (www.cattaneo.org nella pagina “comunicati stampa”).

4. *Stimare i flussi elettorali: il modello di Goodman*

In estrema sintesi, come già anticipato nel paragrafo precedente, le tendenze più rilevanti che emergono da una lettura dei saldi finali sono costituiti essenzialmente dal successo del Movimento 5 stelle e del candidato del centrosinistra Crocetta; dal crollo dei principali partiti del centrodestra, Pdl e Mpa; dall'elevato livello di astensionismo. Queste tendenze generali sono state il principale oggetto di dibattito politico nei giorni successivi al voto. Ad esempio, numerosi commenti a caldo di analisti e osservatori, nonché degli stessi politici, nei giorni successivi alla chiusura delle urne, collegavano l'exploit del M5s con il tracollo elettorale dei partiti del centrodestra, interpretando il primo come una diretta conseguenza del secondo.

Tuttavia, la lettura dei saldi finali dei voti ai partiti non fornisce alcuna indicazione in riferimento agli effettivi movimenti di voto – i “flussi elettorali” in senso stretto – che li hanno prodotti; anzi, lo stesso confronto dei saldi finali dei voti tra le due elezioni può essere talvolta fuorviante. Possiamo illustrare il punto con un esempio ipotetico. Immaginiamo che in un'elezione due partiti (partito A e partito B) conseguano lo stesso livello di consensi e che nell'elezione successiva perdano la stessa quota di voti. Questo equilibrio potrebbe essere determinato da una situazione come quella rappresentata nella figura 1, che ipotizza più complessi movimenti elettorali tra i due partiti e l'astensione. Come si può vedere nel diagramma, se fra due elezioni il partito B perde 15 punti percentuali verso l'astensione e il partito A ne perde 5 verso l'astensione e 5 verso il partito B, alla fine le due forze politiche restano in perfetto equilibrio: in rapporto agli *elettori* hanno perso entrambi 10 punti percentuali; in rapporto ai *voti validi* hanno le stesse percentuali di voto della precedente elezione. Ma il meccanismo politico che ha portato verso questo esito è diverso, per esempio, rispetto al caso in cui avessero perduto entrambi 10 punti percentuali verso l'astensione.

Questo semplice esempio ci dice che è importante non fermarsi all'analisi dei saldi finali. Infatti, se è importante sapere che il M5s ha guadagnato una larga fetta di elettorato, ancora più importante è chiedersi da quale direzione provenga quest'elettorato; allo stesso modo, sapere che è aumentato l'astensionismo non è sufficiente: è politi-

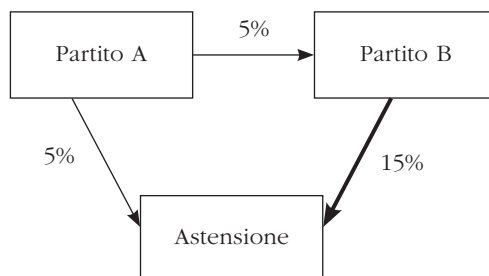


Fig. 1. Rappresentazione di ipotetici movimenti elettorali tra due partiti e l'astensione che mantengono inalterati i rapporti di forza tra i due partiti

camente più importante chiedersi se l'elevato astensionismo abbia penalizzato tutti i partiti in ugual misura o se abbia colpito una sola area politica.

Per poter rilevare il reale movimento di voto degli elettori sono fondamentalmente due le tecniche che possono essere utilizzate. La prima consiste nell'intervistare un campione di elettori e mettere a confronto la loro risposta relativa all'ultimo voto dato con il loro ricordo del voto precedente. L'analisi del movimento elettorale attraverso questa tecnica può presentare i problemi connessi a tutte le forme di sondaggio elettorale, in questo caso aggravati dalle *défaillances* della memoria e dalla riluttanza degli intervistati ad ammettere una loro eventuale astensione (poiché si tratta di un comportamento recepito come socialmente indesiderato) o un movimento di voto, cioè un cambiamento tra il voto passato e quello attuale (poiché l'intervistato preferisce dare di sé e delle proprie scelte un'immagine di coerenza).

La seconda tecnica, che è stata utilizzata nel presente lavoro, consiste nella stima statistica degli spostamenti di voto a partire da un'analisi di dati aggregati su base territoriale; la tecnica – detta “modello di Goodman” – viene condotta sui risultati ufficiali di piccolissimi territori: le sezioni elettorali.

La tecnica proposta da Goodman²⁵ è nata con l'obiettivo di poter

(25) Sulla tecnica proposta si vedano alcuni lavori iniziali di L.A. GOODMAN: *Ecological*

utilizzare dati di carattere aggregato per inferire relazioni sul piano individuale, senza incorrere nel problema metodologico noto come “fallacia ecologica”²⁶, ovvero quel fenomeno che si manifesta quando la correlazione tra variabili a livello aggregato è sensibilmente diversa o, in casi estremi, inversa rispetto alla correlazione tra le stesse variabili a un livello individuale.

Nel concreto, il modello di Goodman si basa su due assunti. Il primo è che vi sia identità dell’elettorato nelle due elezioni (cioè che la popolazione di una unità territoriale non vari tra gli anni delle due elezioni analizzate). Il secondo è che vi sia omogeneità dei flussi nel territorio, a meno di oscillazioni casuali.

Il modello si basa infatti sull’assunto aprioristico in base al quale i flussi di voto fra i partiti sarebbero gli stessi in tutte le sezioni in cui è ripartito il corpo elettorale di un territorio, come una città. Questa ipotesi è – ovviamente – del tutto irrealistica. Tuttavia, se è possibile assumere che le variazioni dei coefficienti che misurano i movimenti di voto tra le diverse unità territoriali siano solo *piccole differenze casualmente distribuite*, allora i coefficienti incogniti diventano stimabili mediante la tecnica statistica della regressione lineare. In tal modo, si ottengono non valori puntuali dei coefficienti di regressione, ma *stime statistiche* (affette da margine di errore).

Di conseguenza, per applicare questa tecnica statistica, è necessario che vengano rispettate due condizioni. La prima è che la dimensione dell’unità territoriale di analisi sia più prossima possibile all’individuo

regressions and behavior of individuals, in *American Sociological Review*, 18, 1953, pp. 663-664; *Some alternatives to ecological correlation*, in *American Journal of Sociology*, 64, 1959, pp. 610-625.

La tecnica ha conosciuto una sua prima diffusione in Italia intorno agli anni Settanta; si veda ad esempio: R. MANNHEIMER, G. MICHELI, *Il comportamento elettorale a Milano*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, XVII, pp. 619-639; ma anche M. BARBAGLI, P. CORBETTA, A. PARISI, H.M.A. SCHADEE, *Fluidità elettorale e classi sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1979. Per un approfondimento metodologico, si vedano H.M.A. SCHADEE, P. CORBETTA, *Metodi e modelli di analisi dei dati elettorali*, Bologna, Il Mulino, 1984 e P. CORBETTA, A.M.L. PARISI, H.M.A. SCHADEE, *Appendice metodologica in Elezioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1988, dai quali abbiamo attinto per la sintetica presentazione della tecnica proposta in queste pagine.

(26) W.S. ROBINSON, *Ecological Correlation and the Behavior of Individuals*, in *American Sociological Review*, 15, 1950, pp. 351-357.

(in pratica, il dato non deve superare il livello di aggregazione della sezione elettorale). La seconda è che le sezioni elettorali su cui applicare il modello siano in numero elevato (indicativamente, almeno 80-100 unità) e che, allo stesso tempo, non appartengano ad aggregati territoriali troppo ampi, bensì a contesti geografici più circoscritti (ad es., non intere Regioni, ma singole città). Questo perché quanto più è ampio il contesto territoriale tanto più ci si allontana dal postulato della uguaglianza dei flussi tra le singole unità territoriali che compongono l'aggregato.

Per comprendere i reali movimenti di voto che si sono realizzati alle elezioni regionali siciliane del 2012 abbiamo quindi stimato i flussi elettorali in 4 grandi città siciliane, scelte sulla base della loro elevata dimensione elettorale (numero di sezioni): Palermo, Catania, Messina e Siracusa²⁷. Occorre sottolineare che la scelta (giustificata dal punto di vista metodologico) di concentrarsi sulle quattro maggiori città dell'isola fa sì che le stime permettano di caratterizzare i movimenti di voto verificatisi nei contesti "urbani". Non è detto che, nel resto dell'isola, e in particolare nei contesti "rurali", i flussi siano stati gli stessi. Si è scelto di stimare i movimenti di voto concretizzatisi alle regionali 2012 in relazione alle precedenti elezioni regionali (2008)²⁸. Il confronto più corretto è infatti quello fra due elezioni omogenee, potenzialmente simili sia per il sistema elettorale adottato, sia – soprattutto – per il corpo elettorale che ha diritto di parteciparvi²⁹.

(27) Per valutare la bontà di adattamento del modello si adotta un indice diagnostico noto come VR. Il modello di stima è tanto più affidabile quanto più l'indice assume valori bassi (generalmente si considera un valore di 15 come la soglia critica al di sotto della quale le stime sono considerate attendibili). Nel nostro caso i valori dell'indice VR sono risultati pari a 6,7 a Palermo, a 9,8 a Catania, a 12,6 a Messina e a 14,1 a Siracusa.

(28) Nello specifico, abbiamo considerato per il 2012 i voti alle coalizioni e per il 2008 i voti ai partiti, così da poter seguire in che modo si siano mossi gli elettori di quei partiti che nel 2012 hanno modificato la loro collocazione (è il caso dell'Udc, che nel 2012 si è alleato con il centrosinistra mentre nel 2008 era alleato col centrodestra): sono stati "traghettati" nella nuova coalizione scelta dal partito che avevano votato nel 2008 o non hanno seguito le scelte dei vertici del partito?

(29) Va tuttavia ricordato che nel 2008 le elezioni regionali si svolsero in concomitanza con le elezioni politiche, le quali potrebbero aver determinato un "effetto traino", introducendo anche nel voto regionale fattori che andavano al di là della politica regionale.

5. I flussi tra le regionali del 2008 e le regionali del 2012

Dopo questa sintetica premessa metodologica possiamo illustrare i risultati delle nostre analisi, evidenziando prima ciò che è successo all'interno delle quattro principali città siciliane, in termini di destinazione e provenienza dei movimenti di voto, e indagando poi le principali tendenze in termini di movimenti tra macro-aree politiche, anche in relazione ai dibattiti e agli interrogativi sviluppatasi dopo le elezioni regionali del 2012.

Alla chiusura delle urne, gli interrogativi sulla natura degli spostamenti di voto che avevano generato i saldi elettorali finali trovavano molteplici risposte (a volte divergenti) tra i commenti degli opinionisti o degli stessi politici. Ad esempio, molti commentatori si chiedevano da dove provenissero quei voti che avevano provocato l'exploit elettorale di Cancelleri, candidato del M5s. In alcuni casi, molti opinionisti collegavano il successo grillino al tracollo elettorale dei partiti del centrodestra, interpretando il primo come una diretta conseguenza del secondo. Ma è davvero successo questo?

Inoltre, molti quotidiani, all'indomani del voto amministrativo, sottolineavano come l'alleanza Pd-Udc avesse funzionato e avesse svolto un ruolo determinante nel successo del candidato di centrosinistra Crocetta. Per citare qualche titolo apparso sui principali quotidiani, si è letto, ad esempio: *I siciliani "benedicono" l'alleanza Pd-Udc, sbarcherà anche a Roma?*, oppure: *L'antidoto all'antipolitica è uno solo: l'alleanza tra moderati e progressisti*, oppure ancora (in riferimento, per l'appunto all'asse Pd-Udc): *Esperimento riuscito* o *Il laboratorio dell'Italia futura*. Ma è davvero questo esperimento di alleanza ad aver favorito la vittoria di Crocetta?

E, infine, un interrogativo importante riguarda l'astensionismo, che, come si è detto, è aumentato significativamente tra le due elezioni regionali: chi ha perso di più dalla crescita di questo fenomeno? Si è verificato un effetto differenziale che ha penalizzato maggiormente alcuni partiti o aree politiche oppure tutte le coalizioni sono state colpite uniformemente dall'avanzare del non-voto?

Al fine di rendere più intelligibili i risultati dei flussi di voto tra i principali partiti del 2008 e i candidati più votati alla presidenza della Regione nel 2012, faremo riferimento a due principali tabelle, in

cui abbiamo inserito, per maggiore chiarezza e semplicità, i risultati dei candidati che hanno ottenuto a livello regionale più del 10% dei voti validi. Nella tabella 4 è rappresentata la provenienza dei voti ai candidati alla presidenza della Regione nel 2012: in questo modo è possibile valutare come 100 elettori che hanno votato un candidato Presidente nel 2012 avevano votato alle regionali del 2008. Al contrario, nella tabella 5 è rappresentata la destinazione, non più la provenienza, dell'elettorato che aveva scelto alcuni dei principali partiti alle regionali del 2008. In questo secondo caso, la differente percentualizzazione rispetto alla tabella 4 permette di valutare come 100 elettori che avevano votato un partito alle regionali del 2008 hanno votato alle regionali del 2012 (in termini di scelta del candidato Presidente). Vediamo dunque quali ora sono stati i principali risultati nelle singole città analizzate.

Cominciamo da Palermo³⁰. Nel capoluogo siciliano il primo partito alle elezioni regionali 2012 è stato il M5s. Inoltre, il candidato del Movimento, Cancellieri (24,1%), è riuscito anche a battere Crocetta (23,9%), superandolo di una manciata di voti. Come si può vedere nella tabella 4, il nostro modello stima che 1 elettore su 3 di Cancellieri proviene dal Pd e che più di 1 elettore su 2 aveva votato nel 2008 per un partito di centrosinistra. Il contributo di elettori provenienti dal centrodestra risulta al contrario molto limitato, mentre la rimobilizzazione di elettori che nel 2008 si erano astenuti risulta nulla. La composizione dell'elettorato che ha scelto di votare per Crocetta presenta proporzioni simili. Quanto al centrodestra, si notano notevoli somiglianze tra i due candidati di quest'area, Musumeci e Miccichè. Il principale partito da cui proviene la maggioranza dei loro elettorati è il Pdl che, come emerge dalla tabella 5, fornisce voti in proporzioni simili a questi due candidati: tra coloro che avevano votato nel 2008 per il Pdl il 17% ha votato nel 2012 per Musumeci, mentre il 15% ha scelto Miccichè. Ciò che risulta assolutamente fuori dall'ordinario per

(30) Su Palermo rimandiamo anche all'analisi dell'Istituto Cattaneo sui flussi tra le comunali di maggio e le regionali di ottobre: *I flussi di voto a Palermo tra le elezioni comunali del 6-7 maggio 2012 e le regionali del 28 ottobre 2012*, a cura di P. COLLOCA e R. VIGNATI (www.cattaneo.org nella pagina "comunicati stampa").

le dimensioni che assume è invece la scelta compiuta dalla parte restante di elettorato che aveva scelto il Pdl nel 2008: dalla tabella 5 è possibile notare come quasi 2 elettori su 3 abbiano deciso di astenersi. Una scelta che riguarda, sia pure in proporzioni minori, anche gli altri principali partiti di centrodestra del 2008: quasi 1 ex elettore su 2 di Udc e di Mpa preferisce astenersi in occasione delle regionali 2012. D'altra parte, tornando alla tabella 4, Miccichè è l'unico candidato che riesce a rimobilizzare una parte dell'elettorato che si era astenuto nel 2008.

Passiamo ora alla seconda città dell'isola, Catania. Il capoluogo etneo ha registrato alle ultime regionali la schiacciante vittoria del candidato del centrodestra Musumeci, il quale è stato votato da quasi 1 elettore su 3. Musumeci era stato 4 anni prima, in occasione delle elezioni comunali, il consigliere comunale più votato in città. La sua prestazione positiva è stata comunque un'eccezione, e i flussi di Catania presentano alcune tendenze specifiche che dipendono da questo fenomeno contingente. Dalla tabella 5 si può notare come una consistente parte di elettorato di alcuni partiti della sinistra (36% di Sinistra arcobaleno, 23% di Amici di Grillo e il 18% di Pd) ha votato Musumeci, tanto da rappresentare, assieme all'elettorato proveniente dall'Udc, circa il 30% dell'elettorato del candidato del centrodestra (tab. 4).

Il candidato "grillino" ha preso fette consistenti di voti dai partiti del centrosinistra (il 37% di chi aveva votato Sinistra arcobaleno, il 70% di chi aveva votato Idv e il 24% di chi aveva votato dal Pd – vedi tab. 5), mentre non è riuscito a "rubare" elettori al Pdl, il quale, come a Palermo, subisce una fortissima emorragia verso l'astensione.

Inoltre, particolarmente rilevante è a Catania la capacità di Crocetta di guadagnare consenso tra gli ex elettori dell'Mpa, che costituivano in città un bacino elettorale molto ampio (quasi il doppio rispetto al resto della Sicilia); si è trattato probabilmente di elettori disorientati dalle vicende dell'ex governatore Lombardo e non pienamente convinti del candidato Miccichè.

A Messina, rispetto a ciò che emerge nelle altre città studiate, i flussi verso l'astensione hanno intaccato in modo consistente l'elettorato di tutti i partiti, anche se i più colpiti sono sempre quelli del centrodestra: come si vede nella tabella 5, i partiti di centrosinistra perdono

Tab. 4. Provenienza dell'elettorato dei principali candidati del 2012 dalle regionali 2008, fatti 100 gli elettori nel 2012

	Amici di Grillo	Sinistra Arcobaleno	Idv	Pd	Udc	Pdl	Mpa	Voti solo Presidente	Altri partiti	Non-voto 2008	Totale	
<i>Palermo</i>												
Cancelleri	9	14	2	33	7	9	1	13	12	0	100	
Grocetta	0	14	2	37	17	2	8	9	11	0	100	
Miccichè	0	0	0	0	12	53	10	0	2	23	100	
Musumeci	0	0	1	6	16	44	20	6	5	2	100	
Non-voto 2012	1	0	1	2	6	24	4	4	2	56	100	
<i>Catania</i>												
Cancelleri	11	9	7	26	5	0	2	14	26	0	100	
Grocetta	2	1	1	30	2	2	33	6	7	16	100	
Miccichè	0	0	0	0	0	22	44	0	19	15	100	
Musumeci	3	5	0	12	9	44	3	11	13	0	100	
Non-voto 2012	0	0	0	2	1	25	9	4	4	55	100	
<i>Messina</i>												
Cancelleri	9	6	5	29	13	3	6	13	16	0	100	
Grocetta	0	1	0	46	17	29	2	2	3	0	100	
Miccichè	0	0	0	7	0	37	11	0	21	24	100	
Musumeci	0	0	1	10	9	43	4	7	21	5	100	
Non-voto 2012	2	1	1	6	2	19	6	3	5	55	100	
<i>Siracusa</i>												
Cancelleri	6	0	3	34	0	41	0	9	7	0	100	
Grocetta	0	14	0	53	5	10	10	3	5	0	100	
Miccichè	3	3	0	0	21	25	10	1	3	34	100	
Musumeci	0	4	0	28	7	43	5	8	5	0	100	
Non-voto 2012	1	2	1	0	8	22	3	2	2	59	100	

intorno al 20-30% del loro elettorato verso l'astensione, mentre tra quelli di centrodestra le perdite sono ancora più consistenti (45% le perdite del Pdl, 62% quelle dell'Mpa). In particolare, la restante metà gli elettori Pdl che decide di non astenersi si disperde su tre candidati: addirittura la maggioranza, il 20%, decide di votare il candidato del centrosinistra Crocetta.

Anche a Messina, l'avanzata del candidato del M5s, che risulta più contenuta rispetto a Palermo, assume caratteristiche simili alle altre città fin qui analizzate: avviene grazie a un elettorato che proviene prevalentemente dal centrosinistra (tab. 4).

I flussi che riguardano la quarta delle città considerate, Siracusa, presentano alcune caratteristiche peculiari, che li differenziano da quelli delle altre tre. Qui l'avanzata del candidato del M5s avviene non soltanto grazie ad elettori provenienti dal centrosinistra ma anche, in maniera sostanziale, grazie ad ex elettori del Pdl: dalla tabella 4 emerge che ben 4 elettori su 10 di Cancelleri avevano votato il Pdl nel 2008.

Anche a Siracusa, come illustrato in tabella 5, l'astensione colpisce soprattutto i partiti di centrodestra: quasi 2 elettori su 3 dell'Udc, 1 elettore su 2 del Pdl, 1 su 3 dell'Mpa. In particolare, solo il 10% degli elettori che hanno votato Udc nel 2008 vota nel 2012 per Crocetta, il quale può invece contare su quasi la metà degli elettori che avevano votato il Pd nel 2008 (tab. 5). Contrariamente a ciò che emerge nelle altre città, le stime dei flussi a Siracusa evidenziano anche una capacità dei due principali candidati del centrodestra di convincere elettori appartenenti al centrosinistra: dalla tabella 5 emerge che quasi 1 elettore su 3 di Musumeci proviene dal Pd, mentre 1 elettore su 5 di Miccichè proviene dall'Udc. Inoltre, proprio Miccichè si distingue anche a Siracusa (come a Palermo e a Messina) per la sua capacità di recuperare elettori dall'astensione: 1 su 3 dei suoi elettori nel 2012 si era astenuto nel 2008.

Abbiamo sinora visto che, contrariamente a ciò che emerge da una lettura complessiva dei saldi finali, l'analisi dei flussi delle singole città ci restituisce un andamento sottostante più articolato e inaspettato. Cercheremo ora di ricostruire le principali tendenze emergenti a un livello più generale. Per fare questo, rappresenteremo graficamente il movimento avvenuto tra le due macro-aree politiche, centrosinistra

e centrodestra (nelle loro massime estensioni politiche, in base alle coalizioni presentatesi in occasione delle elezioni regionali del 2008, coalizione Lombardo *versus* coalizione Finocchiaro), e il “partito” dell’astensionismo³¹. In aggiunta, ad esclusione di quei partiti “minori” esterni alle due coalizioni del 2008, riteniamo utile rappresentare singolarmente, all’esterno delle due principali aree politiche, gli importanti movimenti che hanno coinvolto anche l’Udc (presentatosi nella coalizione di centrodestra nel 2008 e in quella di centrosinistra nel 2012) e il M5s (in relazione anche alla sua dichiarata caratteristica di trasversalità ideologica).

I risultati di queste analisi sono rappresentati dai diagrammi presentati in figura 2. I numeri associati alle frecce del diagramma indicano le percentuali di elettori in movimento tra un’area politica e l’altra calcolate sull’elettorato complessivo (cioè sul totale degli elettori iscritti nelle sezioni elettorali dell’intera città). Per fare un esempio, se a una freccia è associato un valore di 5,6 (come avviene a Palermo tra centrosinistra e M5s) ciò significa che il 5,6% dell’intero corpo elettorale di una città si è spostato tra le due aree politiche collegate dalla freccia. In questo modo è possibile anche comprendere la reale consistenza dei movimenti di voto e compararli: un aspetto che non era possibile valutare in base alle due tabelle precedenti, in cui i movimenti non erano rapportati all’intero corpo elettorale ma, rispettivamente, alla consistenza degli elettorati delle coalizioni del 2012 o dei partiti del 2008.

Un primo punto su cui soffermarsi nell’osservazione di questa figura riguarda la percentuale degli elettori in movimento inter-aree, ovvero coloro che si muovono da un’area politica all’altra. Riuscire a stimare la consistenza di questa fascia di elettorato è molto importante se si pensa che questi elettori possono essere elettoralmente determinanti in quanto “valgono doppio”: un loro “salto di campo” abbassa i voti di un’area e alza quelli dell’altra. Il movimento inter-aree più ridotto av-

(31) Per tener conto del ruolo dell’astensione, le percentuali sono calcolate su elettori invece che – come comunemente si fa – su voti validi; questa categoria, che chiamiamo “non-voto”, include i non votanti (prevalenti), le schede bianche e nulle.

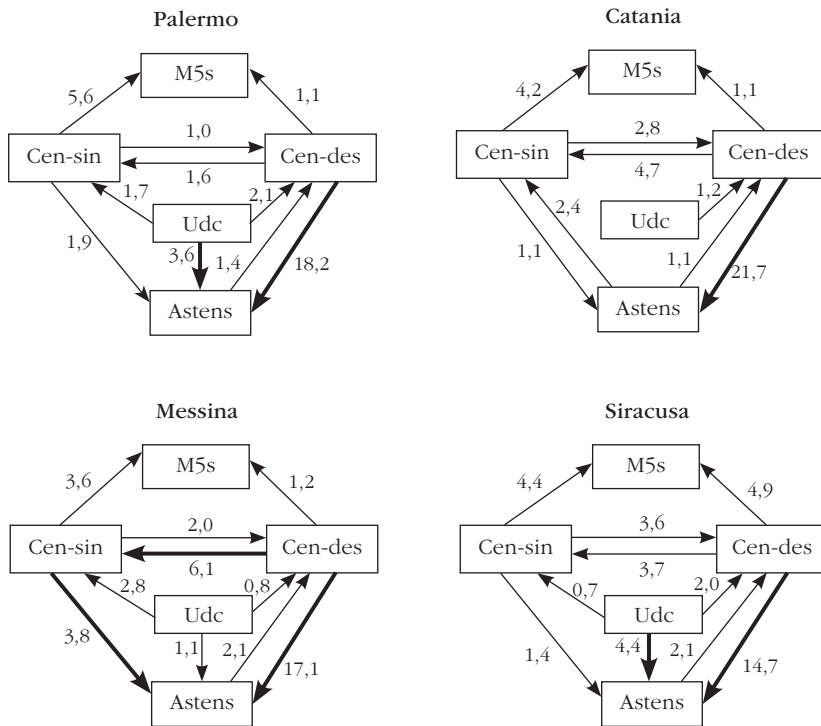


Fig. 2. I flussi di voto tra centrosinistra, centrodestra, Udc, M5s e astensione

viene a Palermo, dove si registra uno scambio quasi a somma zero tra centrosinistra e centrodestra. Scambi più consistenti tra centrodestra e centrosinistra, ma a somma praticamente pari a zero, si registrano a Siracusa. A Catania e, soprattutto, a Messina, si stima un maggior differenziale di scambio inter-aree, a vantaggio del centrosinistra (rispettivamente +1,9% e +4,1%). Ciò significa che a Messina questo singolo saldo di voti inter-aree ha dato luogo a un distacco tra le due macro-aree di 8 punti percentuali sull'elettorato complessivo; a sua volta, in termini di voti validi, questo distacco raddoppia ulteriormente, raggiungendo circa 16 punti percentuali, in relazione al fatto che a Messina l'astensione ha raggiunto circa il 50%.

Una seconda tendenza rilevante riguarda il flusso di voti dai due blocchi politici in uscita verso l'astensione. Nelle 4 città analizzate esso interessa percentuali che vanno dal 16% di Siracusa a quasi il 23% di Catania. Una quota intorno al 20% ha dunque deciso di abbandonare le due principali aree politiche per preferire il "partito" dell'astensione³². Ciò che invece emerge in maniera più evidente rispetto alle analisi presentate nel paragrafo precedente è la portata differenziale del fenomeno dell'astensione: dal centrosinistra all'astensione si stima un flusso tra l'1,1 (Catania) e il 3,8% (Messina), mentre per il centrodestra questo movimento assume delle proporzioni fuori dall'ordinario, raggiungendo percentuali del 15-20%. Questa emorragia di voti è soltanto in minima parte tamponata da flussi di lieve entità provenienti dal non-voto del 2008 (di cui, come si è detto, ha beneficiato in particolare Miccichè). Il saldo meno negativo per il centrodestra si registra a Siracusa (-12,6%), mentre il saldo negativo più consistente si registra a Catania (-20%).

Una terza tendenza riguarda il ruolo svolto dall'Udc. Come sottolineato più volte, il partito di Casini nella più recente storia elettorale siciliana ha sempre appoggiato i candidati di centrodestra, poi risultati vincenti (si pensi ai due governi di Cuffaro, esponente proprio dell'Udc, o a quello di Lombardo). Rompendo questa tradizione, alle regionali 2012 l'Udc si è invece alleata con la coalizione di centrosinistra, appoggiando Crocetta. Questi grafici riassuntivi mostrano, in maniera più evidente rispetto alle tabelle precedenti, che questa scelta non ha nel complesso convinto gli elettori che avevano votato l'Udc nel 2008. Tra questi elettori si registrano, anzitutto, consistenti flussi in uscita verso l'astensione (in particolare a Siracusa, 4,4%, e a Palermo, 3,6%). In secondo luogo, vi è una quota consistente di ex elettori Udc che hanno scelto di votare per uno dei due candidati del centrodestra (Musumeci e Miccichè) anziché seguire la scelta dei vertici del partito di appoggiare Crocetta: a Palermo, a Catania e a Siracusa gli elettori

(32) Del resto, come sottolineato in precedenza, nel 2008 le elezioni regionali erano state svolte assieme alle elezioni politiche, con un potenziale "effetto traino" da parte di queste ultime.

che nel 2008 avevano scelto l'Udc nel 2012 hanno optato in misura maggiore per i candidati del centrodestra che per quelli di centrosinistra.

In ultimo, una quarta tendenza resa evidente dai grafici riguarda il ruolo differenziale svolto dal M5s sul risultato elettorale dei due blocchi politici. Ad esclusione di Siracusa, dove gli elettori del M5s provengono in pari misura sia dal centrosinistra che dal centrodestra, nelle altre 3 città analizzate la proporzione dell'elettorato proveniente dal centrosinistra è significativamente superiore rispetto a quella proveniente dal centrodestra: è il triplo a Messina, il quadruplo a Catania, il quintuplo a Palermo.

Come si diceva in precedenza, le domande cui ci interessa dare delle risposte sono quelle su cui, all'indomani delle elezioni, si sono soffermati i commenti e le interpretazioni avanzate dagli opinionisti e dalle stesse forze politiche: (1) da dove arrivano i voti che hanno dato luogo al successo del M5s? (2) È stata la scelta di un'alleanza Pd-Udc a favorire la vittoria del neo-Presidente Crocetta? (3) La notevole crescita dell'astensionismo ha colpito in maniera differenziale i partiti politici? Grazie alle stime dei flussi elettorali illustrate nelle pagine precedenti è ora possibile dare risposte a queste domande.

Primo, l'exploit del candidato del M5s si spiega soprattutto grazie a flussi di voti provenienti da elettori del centrosinistra. Ad esclusione della città di Siracusa, in cui emerge un consistente flusso in entrata proveniente anche dal Pdl, nelle altre tre città analizzate oltre il 50% degli elettori che hanno votato Cancellieri proviene dal centrosinistra. In particolare, è dal Pd che Cancellieri attinge (nelle quattro città circa 1 elettore su 3 proviene dal Pd). Inoltre, dall'analisi emerge che l'avanzata del M5s si spiega anche grazie a una consistente quota di elettori che alle regionali del 2008 aveva deciso di abbandonare i tradizionali partiti, votando per partiti "minori" o votando soltanto per il candidato Presidente, senza esprimere alcuna preferenza di lista. Questo tipo di elettorato, che non si riconosce nell'*establishment* partitico tradizionale o che ha una debole identificazione partitica, costituisce il 40% dei voti di Cancellieri a Catania, circa il 25-30% a Palermo e Messina, circa il 16% a Siracusa. Un ultimo risultato che emerge in maniera evidente dalle stime dei flussi riguarda il rapporto tra il M5s e l'area del non-

voto. I flussi non confermano la tesi – spesso avanzata nelle analisi giornalistiche – in base alla quale il M5s avrebbe richiamato alle urne elettori che negli ultimi anni erano soliti astenersi: in tutte e 4 le città analizzate, il contributo del non-voto al successo di Cancellieri risulta praticamente inesistente. I flussi delle elezioni regionali siciliane confermano invece i risultati di studi precedenti³³, che mostrano come la presenza del M5s, più che richiamare alle urne elettori che sono soliti astenersi, abbia tutt'al più impedito che i livelli di astensionismo nelle ultime tornate elettorali fossero addirittura maggiori.

Secondo, l'alleanza tra Pd e Udc ha favorito la vittoria del candidato di centrosinistra Crocetta? In tutte e 4 le città analizzate, le stime dei flussi mostrano che la maggioranza degli elettori di Crocetta proviene dai partiti di centrosinistra. Le stime dei flussi mostrano inoltre che Crocetta è riuscito a convincere anche elettori che non avevano votato per i partiti di centrosinistra nel 2008, suscitando il cosiddetto fenomeno del “salto di campo”. Questa tendenza si manifesta a Catania, in cui 1 elettore su 3 di Crocetta aveva votato Mpa nel 2008, e a Messina, dove quasi 1 elettore su 3 proviene dal Pdl.

Per quel che riguarda, invece, l'Udc, il contributo degli elettori che nel 2008 avevano scelto il partito di Casini non è sistematicamente consistente; anzi risulta marginale a Catania e a Siracusa, quasi che questi elettori siano rimasti delusi dall'alleanza con il Pd. Quindi, le stime dei flussi (che ricordiamo essere limitate ad un elettorato urbano di 4 grandi città) suggeriscono che l'alleanza Pd-Udc a sostegno del candidato Crocetta non abbia particolarmente convinto gli elettori del partito di Casini.

Terzo, l'astensione ha avuto un ruolo differenziale? I flussi forniscono una risposta molto chiara a questo interrogativo: l'astensione ha colpito soprattutto i due principali partiti del centrodestra, Pdl e Mpa. In ognuna delle 4 città le principali perdite del Pdl vanno verso l'astensione, tanto che in questa direzione sono presenti flussi intensi e straordinariamente elevati: a Palermo e a Catania quasi 2 elettori su 3 che

(33) Si veda, ad esempio, P. COLLOCA, F. MARANGONI, *Lo shock elettorale*, in P. CORBETTA, E. GUALMINI (a cura di), *Il partito di Grillo*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 65-88.

hanno scelto il Pdl nel 2008 decidono di astenersi nel 2012, mentre a Messina e a Siracusa questa scelta è presa da quasi 1 ex elettore Pdl su 2. Una dispersione simile, anche se meno intensa, si registra nel caso degli ex elettori dell'Mpa. Questo fenomeno emorragico non risulta essere presente in maniera sistematica in altri partiti, le cui perdite verso il non-voto sembrano invece fisiologiche, in relazione alla consistente crescita dell'astensionismo tra le due elezioni (un aumento di quasi 20 punti percentuali). Da questo punto di vista, è dunque fuori di dubbio che la portata differenziale dell'astensionismo ha anche contribuito in misura sostanziale alla vittoria del candidato Crocetta.

6. Il voto di preferenza

Abbiamo già accennato alla questione del voto di preferenza. Il tema è particolarmente rilevante in relazione alla crescita del M5s. La nostra analisi del voto siciliano di ottobre non può dunque concludersi prima di aver gettato uno sguardo sul voto di preferenza e aver osservato se le diverse forze politiche abbiano evidenziato una differente capacità di attrarre il voto di preferenza, e in particolare se il M5s abbia confermato su questo punto la debolezza che aveva manifestato nelle precedenti tornate elettorali.

La tabella 6 riporta, per le principali forze politiche, i valori del "tasso di preferenza" registrati nell'intera Regione e nelle sue nove Province. Ricordiamo che chiamiamo "tasso di preferenza" il rapporto tra la somma dei voti di preferenza ottenuti dai candidati deputati di ciascuna lista elettorale e il totale dei voti di lista della stessa. Più elevato è questo valore, maggiore è la capacità dei candidati del partito di attrarre voti di preferenza, indicatore del loro "radicamento" sul territorio che consente di attivare rapporti politici personalistici al momento delle elezioni.

Come si vede dalla tabella, l'Udc, l'Mpa, Fli e Grande Sud risultano particolarmente forti nell'attrarre voti di preferenza (il loro tasso di preferenza supera il 95%). Altri partiti – come il Pdl e il Pd – esprimono tassi di voto di preferenza di poco inferiori (rispettivamente, l'89% e l'85%).

A staccarsi in modo significativo da questo modello è solamente il Movimento 5 stelle, per il quale il tasso di preferenza è inferiore al

Tab. 6. Tasso di preferenza delle principali liste elettorali nelle Province siciliane in occasione delle elezioni regionali dell'ottobre 2012

	Ag	Cl	Ct	En	Me	Pa	Rg	Sr	Tp	Sicilia
Pd	84,8	84,8	80,9	80,0	89,2	85,3	79,8	81,3	88,4	84,6
Udc	96,1	94,4	96,4	92,5	95,7	95,2	91,8	95,7	95,3	95,5
Mov. Politico	89,2	85,7	82,3	88,3	87,5	81,7	87,3	88,2	92,1	83,6
U. consumatori								6,0		6,0
Pdl	92,7	83,8	88,7	86,9	90,2	87,9	87,5	88,9	89,6	88,9
Cantiere Pop.	96,4	96,2	94,0	93,5	94,9	94,9	94,8	96,6	93,7	95,1
Musumeci pres.	91,4	81,4	73,0	67,8	86,2	88,2	70,4	85,0	91,7	83,0
Adc	38,6	49,5		74,1	64,5	52,2		23,2	38,0	52,0
Mpa	96,8	97,3	97,3	96,1	97,0	96,4	94,9	95,0	97,0	96,8
Grande Sud	93,9	93,6	93,4	96,3	96,6	94,9	88,4	96,0	95,2	95,1
Fli	96,4	94,6	96,5	96,4	95,7	94,4	85,2	95,2	93,9	95,4
Piazza Pulita	61,4	2,2		2,9	32,3	6,1	57,1	7,7	1,4	28,8
M5s	55,3	66,9	51,9	40,0	44,7	46,9	41,9	43,3	54,5	49,6
F. sin. - Sel - Verdi	91,0	86,0	80,8	83,4	84,4	80,2	85,5	74,5	88,2	82,9
Idv	85,7	85,3	83,0	82,8	89,4	84,2	81,8	87,9	80,4	85,3
P. forconi	61,1	66,4	56,4	69,3	48,5	59,2	69,7	77,1	35,7	64,0
Sturzo pres.	97,9	88,1		87,7	80,9	82,5	65,4	85,2	85,5	86,1
Riv. Siciliana	96,6	81,8	88,2	53,0	88,7	81,6	70,4	60,1	79,4	85,6
P. comunista		47,6	13,8		35,5		20,5		27,1	25,5
Voi			49,5	47,9	68,3	43,5		32,5		53,2
Tutte le liste	88,2	84,4	83,6	80,8	86,6	82,6	75,2	82,1	83,6	83,5

Nota: Il tasso di preferenza esprime il rapporto tra la somma dei voti di preferenza ottenuti dai candidati deputati di ciascuna lista elettorale e il totale dei voti di lista della stessa.

Fonte: Elaborazioni nostre su dati tratti da: www.elezioni.regione.sicilia.it/rep_4/votiListeProvinciali.html e www.elezioni.regione.sicilia.it/rep_5/votiCandidati.html.

50%, variando da un minimo di 40,0% (Enna) a un massimo di 66,9% (Caltanissetta, Provincia del suo candidato Cancelleri).

Anche alle elezioni regionali di ottobre il M5s – sostanzialmente privo di un personale politico radicato sul territorio e, soprattutto, nelle istituzioni – non ha dunque modificato la sua debolezza nell’attrarre voti di preferenza (emersa con la lista Amici di Beppe Grillo nelle regionali del 2008 e confermata alle comunali palermitane di maggio). Alla luce della conferma di questa “debolezza”, il successo ottenuto da questa forza politica, divenuta, come già detto, il partito più votato, appare una novità ancor più dirimpente. Soprattutto se si pensa alle conseguenze che potrebbe avere in chiave nazionale, dove non esiste voto di preferenza e quindi il M5s non si troverebbe a competere con questo handicap. È infatti ipotizzabile che, laddove il sistema elettorale (come accade, con l’attuale sistema per le politiche) non prevede preferenze, il M5s tenderà – a parità di altre condizioni – a ottenere risultati sistematicamente migliori rispetto alle elezioni (amministrative, regionali) in cui il voto di preferenza è ammesso. Questo potenziale divario tra i due tipi di elezioni potrà essere mitigato solo col tempo, con un ulteriore miglioramento del rendimento alle elezioni locali con voto di preferenza, se il M5s riuscirà a consolidare la propria organizzazione. Da un lato, l’entrata nelle istituzioni darà ai suoi esponenti risorse (visibilità, relazioni) in grado di aumentare la loro capacità di attrarre voti di preferenza. Dall’altro, alcune azioni eclatanti che definiscono la radicale “diversità” del M5s rispetto alle altre forze politiche (ci riferiamo in particolare alla rinuncia ai rimborsi elettorali siciliani e alla destinazione degli stessi al microcredito) potrà consentire di trovare modi populisticamente “universalistici” per far breccia nell’elettorato meridionale, in grado in parte di bilanciare la debolezza nel voto personale. Oltre a questo, il successo può favorire – come già detto – un ulteriore effetto *bandwagon*.

7. Conclusioni

Dalle elezioni regionali siciliane dell’ottobre 2012 sono emersi sia elementi di continuità che di discontinuità rispetto alle caratteristiche storiche del voto in questa Regione. Da un lato, l’astensionismo, tradizionalmente elevato nell’isola, ha toccato in questa occasione livelli mai raggiunti prima.

La vittoria del centrosinistra è venuta ad interrompere – dopo una legislatura particolarmente turbolenta – il predominio della coalizione di centrodestra. Sotto il profilo elettorale, però, non smentisce la debolezza del centrosinistra stesso, il quale non avanza in termini di consensi percentuali e, anzi, arretra in termini di voti in valore assoluto (pur riuscendo a conquistare, come abbiamo visto con i flussi, alcuni elettori che nel 2008 erano schierati col centrodestra).

Quanto ai flussi elettorali, le stime compiute col “modello di Godman” evidenziano, ancora una volta, che un’interpretazione dei risultati elettorali basata sulla semplice lettura dei saldi finali può essere fuorviante. La relazione diretta tra le sorti opposte che hanno riguardato il M5s e i due principali partiti del centrodestra (Pdl e Mpa) è soltanto apparente: i loro risultati elettorali sono frutto di alcune tendenze più profonde. Da una parte, l’astensionismo e, in misura molto minore, i “salti di campo” verso il candidato Crocetta costituiscono i due principali movimenti in uscita degli ex elettori di Pdl e Mpa; si tratta di due tendenze che, pur nel significato e nella dimensione politica differente che assumono, evidenziano la presenza di un profondo orientamento di insoddisfazione e di punizione nei confronti dei partiti di governo.

La portata differenziale assunta dal fenomeno dell’astensionismo è un fatto nuovo, in quanto in altre tornate elettorali degli ultimi anni il non-voto non aveva colpito in misura così marcata una sola area politica. I flussi dai partiti del centrodestra all’astensione confermano una certa fragilità dell’identità della coalizione di centrodestra soprattutto quando viene a mancare un potenziale “effetto traino” esercitato dalle elezioni nazionali (che nel solo 2008 furono concomitanti alle elezioni regionali). Dall’altra parte, l’avanzata del M5s avviene soprattutto grazie ad elettori provenienti dal centrosinistra³⁴ o di debole identi-

(34) Anche in occasione delle amministrative di maggio 2012 le analisi dei flussi elettorali nelle principali città avevano indicato che il principale flusso che ha alimentato i consensi del M5s arrivava dai partiti di centrosinistra (con un contributo significativo della Lega nelle città del Nord). Si veda, a questo proposito, l’analisi dell’Istituto Cattaneo, *Sintesi dei flussi in cinque città*, a cura di P. COLLOCA e P. CORBETTA (www.cattaneo.org nella pagina “comunicati stampa”), e R. VIGNATI, *La sfida del Movimento 5 stelle*,

ficazione partitica, mentre risulta minimo o inesistente il contributo proveniente dall'astensione o dagli elettori del centrodestra.

Il successo di una forza politica nuova come il M5s è certamente la principale novità di queste elezioni, non solo per le dimensioni del suo ingresso nell'Ars, ma anche per le modalità con cui i voti sono stati conquistati, in netto contrasto con le tradizioni politiche dell'isola. Come abbiamo visto, se in generale queste elezioni hanno confermato un tratto peculiare della politica siciliana, ossia gli elevati tassi di preferenza, sintomo di una forte personalizzazione del voto, il M5s è riuscito ad imporsi, diventando il partito più votato, pur manifestando – come già in elezioni precedenti – una specifica debolezza nell'attrarre voti di preferenza. Forse la chiave che spiega come questo sia potuto avvenire – e che forse contribuisce anche a spiegare una parte della crescita dell'astensione – sta forse in una battuta pronunciata da Grillo in uno dei suoi comizi siciliani: “Vi hanno usato come bacino di consensi. Ma i *piccioli* (i soldi) sono finiti e oggi possono offrirvi un posto *ma lo stipendio dovete pagarlo voi*”³⁵.

in A. DI VIRGILIO, C. RADAELLI (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 2013*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 83-99.

(35) E. LAURIA, *Piazze piene, Grillo sogna a due cifre*, in *la Repubblica*, 23 ottobre 2012.

Autonomia e sussidiarietà nel nuovo Statuto della Regione Veneto

Marta Mattiuzzi

Sommario

1. Premessa – 2. Dal territorio alla funzione: prove per la costruzione di un disegno regionale – 3. L'autonomia nel nuovo Statuto della Regione Veneto: dal “decentrare” al “federare” – 4. (segue) I principi in tema di allocazione delle funzioni amministrative – 5. La tutela delle specificità territoriali – 6. Il sistema regionale delle fonti – 7. Il riordino delle funzioni delle Province e la tutela delle specificità territoriali – 8. Conclusioni.

1. Premessa

L'entrata in vigore del nuovo Statuto della Regione Veneto rappresenta l'occasione per svolgere alcune riflessioni sullo stato del regionalismo italiano, a più di dieci anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione¹.

Il centralismo statale è il dato che più caratterizza le dinamiche di formazione delle decisioni pubbliche. Lo Stato tende a comportarsi come soggetto “sovrano” nell'esercizio del suo potere legislativo e le disposizioni statali si fanno sempre più dettagliate e invasive nei confronti delle autonomie territoriali (come la previsione in tema di numero massimo di consiglieri regionali o quelle che introducono poteri sostitutivi statali nei confronti di Regioni ed enti locali).

Più di una ragione sorregge il convincimento che sussiste un profondo divario tra la realtà e i principi costituzionali². Si può richiamare

(1) Il nuovo Statuto della Regione Veneto, di seguito denominato Statuto regionale, è stato approvato con legge regionale 17 aprile 2012, n. 1 ed è entrato in vigore il 18 aprile 2012, ossia il giorno successivo alla sua pubblicazione sul B.U.R., come previsto dall'art. 65 della legge regionale.

(2) Esiste un divario profondo tra il significato apparente delle disposizioni costituzio-

in proposito l'aspirazione, rimasta insoddisfatta, a veder attuato un modello di regionalismo di partecipazione³ e la recessività del criterio della competenza regionale residuale, sancito dall'art. 117, comma 4, Cost., che si sta manifestando in correlazione ad un potere statale che non conosce più confini e si autolegittima mediante l'utilizzo improprio delle c.d. materie trasversali e richiami generici all'obiettivo del coordinamento della finanza pubblica⁴.

D'altra parte, sul versante dell'azione amministrativa, la situazione appare ancora più complicata in ragione del fatto che, in diversi ambiti disciplinari, esistono sovrapposizioni di competenze, che spesso sfociano in giudizi davanti la Corte costituzionale. A ciò si unisce la constatazione che esiste una situazione di sostanziale uniformità dell'amministrazione locale, che si è venuta a consolidare grazie al fallito tentativo della "regionalizzazione" dell'ordinamento degli enti locali. Sotto quest'ultimo profilo, la concreta realtà dei rapporti tra Stato e Regioni non appare conforme all'assetto prefigurato dal legislatore costituente, specie se si considera che la politica dell'uniformità ha finito per permeare l'intero ambito di disciplina dell'amministrazione locale, assumendo carattere di normalità. In ciò consiste il vizio del sistema italiano delle autonomie: nell'aver privilegiato l'applicazione

nali e quello che le stesse rivestono nel diritto costituzionale vigente, come è stato rilevato a proposito del riparto delle funzioni legislative, che apparentemente sta nell'art. 117 Cost. mentre nel diritto vivente anche nell'art. 118 Cost.: G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2-3, 2001, p. 242 ss.

(3) G. PASTORI, *Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive*, in *Le Regioni*, 2011, p. 581 ss. Non mancano, tuttavia, esempi di buona prassi di concertazione, sia a livello centrale (si pensi al Patto interistituzionale per il contenimento del costo delle istituzioni siglato tra Governo, Regioni e Province, Comuni e Comunità montane il 13 luglio 2007), sia a livello periferico (si pensi al Patto tra Regione e Autonomie locali dell'Emilia-Romagna per la riforma dell'amministrazione, la razionalizzazione delle funzioni ed il riordino istituzionale, cfr. d.g.r. 1641/2007).

(4) Secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, in materia di coordinamento della finanza pubblica lo Stato dovrebbe limitarsi all'emanazione di disposizioni di principio, lasciando libertà agli enti di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa: secondo la Corte, l'indicazione di misure di dettaglio e le previsioni di trasferimento, senza vincoli di destinazione specifica, rischiano di comprimere l'autonomia finanziaria delle Regioni: tra le altre, cfr. Corte cost. 417/2005, 237/2009, 139/2012.

di una disciplina uniforme per ogni ente locale, anziché l'introduzione di discipline differenziate su base regionale o locale⁵.

Il richiamo alle "ragioni dell'unità" non può divenire il pretesto per capovolgere il rapporto tra unità e differenziazione, quale si configura alla luce del nostro sistema costituzionale. Sulla base dei principi costituzionali della sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, si dovrebbe infatti ammettere che, al di fuori degli ambiti contrassegnati dall'esigenza di tutela di carattere unitario⁶, tutto sia suscettibile di differenziazione nella misura in cui gli interessi in gioco si prestino ad essere tutelati con modalità differenziate.

Con la Riforma costituzionale del 2001, si era deciso di infrangere il dogma dell'unitarietà dell'ordinamento degli enti locali e di lasciare alle Regioni la disciplina degli enti locali, fatta eccezione per i profili ricompresi nella competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. Da un lato, però, le Regioni non sono riuscite a sfruttare le potenzialità offerte dal nuovo quadro costituzionale mentre, dall'altro lato, sono cresciute le incertezze sul riparto di competenza tra Stato e Regioni in tema di ordinamento degli enti locali⁷.

(5) M.S. GIANNINI, *I Comuni*, in ID. (a cura di), *I Comuni*, Vicenza, 1967, p. 11 ss.

(6) Ci si riferisce in particolare alla disciplina delle materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva statale e alla definizione di principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente.

(7) Il principale elemento di criticità del sistema riguarda la mancata attuazione dei principi costituzionali in ordine all'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province, Città metropolitane (art. 117, comma 2, lett. p, Cost.) e all'allocatione delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.). Come è stato osservato, anche quando si è intervenuti a ridistribuire le funzioni tra i livelli di governo, non si è riusciti a sfruttare le potenzialità innovative offerte dal nuovo quadro costituzionale delineato dalla Riforma del 2001: così, P. CARETTI, *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?*, in *Le Regioni*, 2011, p. 569 ss.; G. PASTORI, *Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive*, cit. A ciò si aggiunge la mancata revisione dell'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 267/2000, t.u.e.l.) alla luce dei nuovi principi costituzionali. L'esigenza di una riforma organica in materia è oggi compromessa dal grave disallineamento tra le intenzioni espresse nella sede parlamentare a margine dell'esame della bozza di Codice delle autonomie locali (a.s. n. 2259) e le continue novità normative in tema di enti locali adottate con provvedimenti d'urgenza del Governo. Sulle criticità della bozza di Codice delle autonomie, cfr. documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 12/26/CR-FS/c1 del 29 febbraio 2012 e documento 12/70/CR5a/C1 del 19 aprile 2012,

Gli elementi di criticità sopra richiamati sono utili per individuare il vero problema del regionalismo italiano: ossia la presenza di un rapporto distorto tra l'autonomia e la legge, che rischia di deresponsabilizzare le autonomie locali.

L'autonomia non può intendersi come sudditanza alla legge, in ragione del fatto che non è l'autonomia a doversi adeguare alla legge (statale) ma, al contrario, è la legge (statale e regionale) a doversi adeguare al principio dell'autonomia, almeno dal punto di chi ambisce all'instaurazione di un modello ordinamentale orientato in senso più federalista e democratico⁸.

Per dare attuazione al principio autonomistico riveste un rilievo essenziale il riferimento alla legge regionale e l'analisi comparatistica sembra confermarlo (in particolare, l'esame dei sistemi giuridici tedesco⁹

recante proposte emendative al testo del ddl a.s. 2259, come risultante dalle proposte di emendamento presentate dai relatori l'11 aprile 2012.

D'altro canto, il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in tema di ordinamento degli enti locali è al centro di un vivace dibattito in giurisprudenza e in dottrina. Il Giudice delle leggi ha statuito che rientra nella competenza regionale residuale la disciplina delle forme associative (così, in tema di riordino delle Comunità montane: Corte cost. 244/2005, 256/2005, 456/2007, 397/2006), mentre in altri ambiti permangono motivi di incertezza. Così, ad esempio in tema di riordino delle Province, ai dubbi sollevati dall'art. 23 d.l. 201/2011, convertito dalla legge 214/2011 (sulla cui legittimità costituzionale dovrà pronunciarsi a breve la Corte costituzionale), si sono aggiunte le perplessità generate dagli artt. 17 e 18 del d.l. 95/2012, convertito dalla legge 15/2012 (c.d. decreto sulla *spending review*). Per un approfondimento sul tema, G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi art. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 395 ss.; F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, p. 383 ss.

(8) Critiche nei confronti del modello legale di una disciplina locale dai prevalenti tratti di uniformità erano state espresse, in passato, da F. BENVENUTI, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, ora in *Scritti giuridici*, II, Milano, Vita e pensiero, 2006, p. 1756, come ricorda E. ROTELLI, *Feliciano Benvenuti. Partecipazione e autonomie nella scienza amministrativa della repubblica*, Venezia, Marsilio, 2011.

(9) Il sistema tedesco si è formato attraverso una lunga tradizione di autonomia locale e nell'ambito di quel sistema l'autonomia amministrativa degli enti locali ha sempre costituito un principio cardine dell'ordinamento costituzionale tedesco. Il diritto degli enti locali rientra nella competenza legislativa esclusiva dei *Länder*, per cui le leggi dei *Länder* costituiscono la fonte principale di disciplina in materia, nel rispetto del principio della democrazia locale, che si trova sancito nella Costituzione federale (art. 28 legge fondamentale).

o spagnolo)¹⁰: il vero modello autonomistico è quello che demanda all'esercizio della potestà legislativa delle entità periferiche la definizione del modello concreto di regime locale, ivi compresa l'eventuale introduzione di un sistema di controllo nei confronti degli enti locali¹¹.

2. Dal territorio alla funzione: prove per la costruzione di un disegno regionale

Alla luce dei rilievi svolti, ci si rende conto di quanto sia indispensabile recuperare il vero significato dell'autonomia regionale, che è politica prima che tecnica, governo prima che amministrazione¹².

La c.d. "amministrativizzazione" delle politiche regionali è un fenomeno pericoloso, che mette a rischio il perseguimento della *mission* regionale e il ruolo di "centro propulsore e di coordinamento dell'in-

(10) In Spagna le Comunità autonome sono dotate di statuti d'autonomia che non solo concorrono a formare il c.d. blocco costituzionale, ossia i confini del riparto di competenza tra Stato e Comunità autonome, ma sono in grado di realizzare la differenziazione normativa in tema di enti locali. Il legislatore autonomistico può definire le competenze degli enti locali, nel rispetto del nucleo minimo di competenze definite dallo Stato con la c.d. legislazione di base (legge 2 aprile 1985, n. 7 e s.m.), ma può altresì introdurre regimi comunali speciali e istituire vari enti, come le *Comarcas*, le Città metropolitane e altri enti in ambito inferiore al Comune. In dottrina, sullo Statuto della Catalogna, F. MERLONI, *Inattuazione del Titolo V e fallimento della via statutaria all'autonomia regionale: moriremo tutti centralisti? Note italiane alla sentenza n. 31/2010 del Tribunal Constitucional spagnolo sullo Statuto della Catalogna*, in *Questa rivista*, 1, 2011, p. 69 ss.

(11) Negli altri ordinamenti europei si riscontra la presenza di forti sistemi di controllo nei confronti degli enti locali, la cui disciplina è demandata alle entità periferiche. Così avviene nell'ordinamento tedesco, dove il controllo è effettuato dal *Länder* secondo le modalità individuate dalle costituzioni dei singoli *Länder* (che possono prevedere specifici poteri, quali il diritto di informazione e di opposizione, i poteri di impartire ordini, di nominare commissari e di sciogliere le rappresentanze comunali). Il controllo si estende al merito solo nei casi di delega di funzioni e, nei confronti dei piccoli Comuni, può assumere la forma di particolari misure di indirizzo e di sostegno (c.d. controllo protettivo o di sostegno). Pure nell'ordinamento inglese, dove non esiste un sistema gerarchico e gli enti locali hanno solo le competenze assegnate dallo Stato, è previsto un sistema di controlli, preventivi e successivi, sugli atti, a cui si aggiunge un particolare tipo di controllo contabile effettuato dall'*audit commission for local authorities*.

(12) Tale visione è coerente con l'immagine della Regione quale ente deputato al coordinamento "in senso verticale tra gli Enti minori e lo Stato" e "in senso orizzontale nell'ambito dell'attività degli stessi Enti minori": F. BENVENUTI, *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in *Scritti giuridici*, III, Milano, Vita e pensiero, 2006, p. 2351 ss.

tero sistema delle autonomie locali”, che la giurisprudenza costituzionale già in passato ha riconosciuto alla Regione¹³. Alla luce del nuovo quadro costituzionale, che considera la titolarità delle funzioni amministrative non più una prerogativa esclusiva degli enti maggiori (Stato o Regioni) ma una caratteristica di tutti gli enti ad autonomia costituzionalmente garantita (art. 114 Cost.), diventa difficile accogliere l’immagine della Regione quale modalità organizzativa di livello decentrato dell’amministrazione statale.

Solo attraverso un serio esercizio dell’autonomia legislativa, è possibile sviluppare la differenziazione sul territorio regionale¹⁴, e in vista di questo obiettivo, occorre definire un chiaro “disegno” regionale perché, senza una vera progettualità, lo Stato regionale non può esistere come “sistema di governo”¹⁵.

Non è pensabile che, nell’attuale contesto normativo multilevel, le politiche regionali di allocazione delle funzioni amministrative possano continuare ad ispirarsi al criterio della competenza territoriale¹⁶.

(13) Cfr. Corte cost., 11 luglio 1991, n. 343. Nell’assetto costituzionale previgente, l’art. 118 Cost. faceva menzione delle funzioni amministrative regionali, ma già allora si era ipotizzato che la citata disposizione costituzionale potesse essere individuata come il riferimento normativo su cui fondare la configurazione della Regione quale “ente equilibratore dello sviluppo di tutta la Comunità con poteri di direzione e di controllo, senza che siano essenziali anche poteri di amministrazione e di esecuzione”: F. BENVENUTI, *L’ordinamento repubblicano*, Padova, Cedam, 1996, pp. 62 e 63. In questa prospettiva, si era proposto un modello di “organizzazione impropria della pubblica amministrazione”, rivolto a rendere possibile un aumento di competenza del delegante senza un corrispondente aumento degli uffici, allo scopo di scongiurare il pericolo di “una eccessiva burocratizzazione degli Enti maggiori (Stato e Regioni)”: così, F. BENVENUTI, *L’organizzazione impropria della pubblica amministrazione*, in *Scritti giuridici*, cit., II, p. 1373 ss.; Id., *Ragioni delle Regioni*, in *Scritti giuridici*, cit., III, p. 1955 ss.

(14) La differenziazione che la riforma del Titolo V della Costituzione ha elevato a principio guida per l’allocazione delle funzioni amministrative insieme alla sussidiarietà e adeguatezza, già trovava traccia nel quadro normativo previgente: ci si riferisce alla scelta normativa di riconoscere nella Regione l’ente di riferimento del sistema delle autonomie locali, in grado di modulare l’assetto delle funzioni in relazione alla popolazione e ai territori (art. 3 della legge 142/1990) e di assumere la differenziazione come uno dei principi cardine del federalismo amministrativo (legge 59/1997).

(15) A. MORRONE, *Per un “progetto di Regione”*, cit.

(16) G. PASTORI, *Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive*, cit. L’idea di un modello di regionalismo, non per materie ma per funzioni, è in linea con il diritto comu-

Non lo si ritiene possibile in forza del criterio della “naturalità” delle funzioni, che spesso non tollerano il limite della necessaria identificazione mediante il confine territoriale¹⁷, e di conseguenza si ritiene che le caratteristiche concrete del territorio e della popolazione rappresentino criteri più utili per individuare il “giusto” livello di allocazione delle funzioni¹⁸. I progetti e le finalità, per essere attuati, richiedono infatti criteri adatti a rappresentare la reale dimensione degli “interessi comunali e provinciali”.

Sulla base di questi rilievi, la proposta che si avanza è quella di non considerare più il territorio come criterio privilegiato, se non esclusivo, per orientare le scelte di allocazione delle funzioni amministrative, ma viceversa di partire proprio dall’analisi delle funzioni, che possono essere le più varie per tipologia e rilevanza. Il cambio di prospettiva è netto e conduce a privilegiare un modello incentrato sul concetto di Stato-Comunità (inteso come un modello di amministrazione attenta ai bisogni del cittadino), piuttosto che sul concetto di Stato-apparato (inteso come entità soggettiva spazialmente definita). Rispetto al criterio territoriale, quello funzionale sembra più adatto per affrontare problematiche complesse come quella dei c.d. grandi spazi (ad es. la portualità, la marina e la montagna), perché, come è stato autorevolmente affermato, i “grandi problemi (...) non appartengono più alla gestione della Comunità e del territorio, ma appartengono alla gestione delle funzioni e, in limiti riduttivi, alla gestione dei servizi”¹⁹. Aderendo a questa diversa impostazione, a nostro avviso, non si corre il rischio di far diventare recessivo il principio autonomistico insieme

nitario, che definisce le competenze delle istituzioni comunitarie per obiettivi, e con l’orientamento della Corte costituzionale la quale, a proposito delle “materie trasversali” o “materie-funzioni”, ha evidenziato come le competenze si caratterizzino sempre più per obiettivi e funzioni, anziché per materie.

(17) F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994, ora in *Scritti giuridici*, cit., p. 870 ss.

(18) Come già prevedeva l’art. 4 d.lgs. 267/2000. In dottrina, L. VANDELLI, *Le problematiche prospettive del regionalismo italiano*, in *Questa rivista*, 1-2, 2010, p. 201 ss., dove si invocano “nuovi equilibri: tra forme di autonomia e responsabilizzazione delle collettività locali, garanzie di unitarietà di diritti e organicità delle politiche nazionali”.

(19) F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., p. 897 ss.

al criterio territoriale, perché qui non si discute del territorio, quale elemento costitutivo degli enti che compongono la Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost. In altri termini, non viene in rilievo la garanzia costituzionale dell'autonomia che si estende al principio di integrità territoriale, in virtù del quale il territorio dell'ente è sottratto all'esclusiva disponibilità del legislatore (statale, nel caso delle Province, o regionale, nel caso dei Comuni)²⁰.

Ciò che invece viene in rilievo è il territorio come elemento ideale che dovrebbe essere ricercato nel corso dell'analisi delle funzioni e ricevere concreta configurazione in relazione alle singole tipologie di funzioni che vengono prese in considerazione; un territorio che può anche non coincidere con i reali confini territoriali dell'ente comunale, come accade per le c.d. funzioni di area vasta, ma che dovrebbe tradurre in concreto l'aspirazione diffusa ad aversi livelli "ottimali" per l'esercizio delle funzioni senza inutili duplicazioni e frammentazioni delle funzioni stesse. Sotto questo profilo, il territorio rientra a pieno nella disponibilità del legislatore, trovando proprio nell'opera del legislatore il suo essenziale momento di raffronto e sintesi con le contrapposte ragioni dell'unità.

Il percorso, così segnato, prelude all'obiettivazione dello Stato e della sua amministrazione, ma anche all'instaurazione di un rapporto più equilibrato tra legge e amministrazione, perché è essenziale che la legge non perda il carattere di previsione astratta di comportamenti e non diventi un atto concreto, altrimenti la conseguenza sarebbe la perdita di valore dell'amministrazione come attività di esecuzione

(20) Cfr. Corte cost., sent. 21 marzo 1969, n. 38. Questo indirizzo giurisprudenziale è stato richiamato di recente a margine della discussione sul riordino delle circoscrizioni territoriali delle Province, divenuta di attualità con l'entrata in vigore del decreto 95/2012 c.d. *spending review* che all'art. 17 detta disposizioni sul tema configurando un *iter* procedurale non perfettamente in linea con l'art. 133 Cost. È stato sottolineato in particolare come secondo la Costituzione la revisione delle circoscrizioni degli enti territoriali costituisca il frutto necessario di un contemperamento fra l'interesse generale, assicurato dalla previsione dell'atto legislativo per la modifica, e gli interessi locali, salvaguardati attraverso l'introduzione della partecipazione della Comunità locale al procedimento: v. il dossier sul riordino delle Province ed in particolare il parere di A. CAPOTOSTI reperibile sul sito www.federalismi.it.

della legge²¹. Di fronte alla crisi della funzione unificatrice della legge, assume valore pregnante la funzione di programmazione intesa come definizione di obiettivi, considerato che, in mancanza di un'adeguata programmazione, non avrebbe senso neppure discutere di attribuzione di funzioni e di poteri²².

L'aver accolto un'impostazione di stampo funzionalistica non implica però che si accetti il sacrificio dei valori locali a quelli generali. Il problema sta piuttosto nella ricerca dei modi per garantire un equo bilanciamento tra istanze locali ed esigenze di tutela di valori unitari. Come ha affermato il Giudice delle leggi, la differenziazione deve realizzarsi secondo criteri di ragionevolezza, e cioè in coerenza con le concrete finalità da perseguire e senza recare pregiudizio alle ragioni dell'unità²³. Non è solo una questione di eguaglianza formale, perché non basta saper trattare in modo uguale ciò che è oggettivamente uguale ed in maniera diversa ciò che è oggettivamente diverso; è anche una questione di equità sociale, perché solo per il tramite dell'intervento pubblico si possono rimuovere gli ostacoli di ordine economico e/o sociale.

Da questo punto di vista, spostando il focus della discussione dall'Ente pubblico al cittadino, si giunge ad un concetto di "autonomia funzionalizzata" alla realizzazione dell'uguaglianza sociale, espressivo

(21) F. BENVENUTI, *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Scritti giuridici*, cit., p. 3467 ss.

(22) Secondo tale modello organizzativo, Stato e Regioni dovrebbero compartecipare all'esercizio della funzione di governo, mentre gli enti locali dovrebbero conservare autonomia decisionale solo a livello di esecuzione. Questa prospettiva si rispecchia nella distinzione tra l'eteroprogrammazione della Regione che ha poteri di direzione e di controllo in vista dello sviluppo di tutta la Comunità e l'autoprogrammazione dell'ente locale che postula solo la tutela di un solo diretto interesse e l'assunzione di poteri di esecuzione (F. BENVENUTI, *L'amministrazione oggettivata*, cit., p. 3478).

(23) Nel nostro Stato pluricentrico, la legge, grazie alla sua forza generalizzante, è in grado di assolvere il compito di assicurare l'unitarietà, nel rispetto dell'autonomia normativa ed organizzativa dei "soggetti di amministrazione". Solo però alla fonte legislativa statale spetta la cura degli interessi collettivi generali; così ad esempio in tema di tutela delle minoranze, non è consentito al legislatore regionale né tutelare una propria lingua regionale, né configurare una propria Comunità come minoranza linguistica: cfr. Corte cost. 170/2010.

dei mezzi per far crescere la democrazia ed espandere i diritti civili, economici e sociali dei cittadini. Così intesa, l'autonomia si emancipa dalla tutela egoistica di particolari interessi territoriali che va a discapito delle esigenze di solidarietà²⁴ e rivela la sua intrinseca connotazione di strumento flessibile, che può condurre talvolta ad unificare le regole (qualora siano in gioco valori che richiedono tutela unitaria) e talaltra a differenziarle (quando occorra salvaguardare e valorizzare le specificità territoriali)²⁵.

Si comprende allora quanto sia difficile immaginare la configurabilità di un "diritto all'autonomia" in capo alle Regioni e agli enti locali. Piuttosto, va sottolineata la doverosità della cooperazione interistituzionale, considerato che non esiste un percorso autonomistico che non richieda la condivisione tra vari livelli di governo (si pensi al c.d. regionalismo differenziato di cui all'art. 117, comma 3, Cost.)²⁶.

La leale cooperazione, oltre che doverosa, è anche flessibile e differenziabile, tanto da far ipotizzare scelte originali, come la creazione di organismi di cooperazione tra collettività di diverso livello e il riconoscimento ad una collettività territoriale del ruolo di *chef de file*²⁷.

(24) L'espressione "autonomia relazionale" è accolto da A. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983 e nella voce *Autonomia*, in *Digesto disc. pubbl.*, II, Torino, Utet, 1987, p. 32 ss.

(25) L. VANDELLI, *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del Titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2011, p. 587 ss.; ID., *Il sistema delle autonomie*, Bologna, Il Mulino, 2007.

(26) La Regione Veneto ha mostrato particolare interesse per il tema del regionalismo differenziato: già nella scorsa legislatura, si era giunti all'elaborazione di una proposta al Governo per l'acquisizione di maggiori competenze in una serie di ambiti individuati dalla Giunta regionale (d.g.r. 17 luglio 2007, n. 88/CR e d.g.r. 18 dicembre 2007, n. 98). Con l'avvio della IX legislatura regionale è stato poi ripreso il percorso autonomistico (d.g.r. 3 agosto 2010, n. 2097). Queste iniziative muovono dalla considerazione degli squilibri esistenti tra la Regione Veneto e le due confinanti Regioni a Statuto speciale, che derivano da un sistema della finanza pubblica che non consente di mantenere a beneficio dei propri cittadini una quota significativa della ricchezza delle risorse prodotte sul proprio territorio.

(27) Con tale espressione ci si riferisce al ruolo della programmazione, coordinamento ed esecuzione di un determinato progetto, come avviene in Francia. Sono varie le forme di collaborazione tra livelli di governo presenti sia nell'ordinamento tedesco (oltre al *Bundesrat*, l'associazione delle Province tedesche, delle Città e dei Comuni, e l'istituto intercomunale di ricerca e di semplificazione amministrativa), sia nell'ordinamento

Inoltre, la leale collaborazione rafforza l'autonomia e la rende "speciale", in un senso però diverso da quello corrispondente all'accezione tradizionale del termine, che si relaziona alle reali capacità di auto-governo delle collettività e all'esigenza di garantire la tutela dei valori costituzionali, come l'eguaglianza sociale tra cittadini²⁸.

3. *L'autonomia nel nuovo Statuto della Regione Veneto: dal "decentrare" al "federare"*

Lo Statuto regionale si può definire la rappresentazione culturale di una Comunità regionale, prima che una disciplina normativa²⁹. Questa definizione della fonte statutaria riassume bene il nucleo di valori e di principi che si trovano enunciati nel nuovo Statuto della Regione Veneto in tema di autonomie locali. In essa trova espressione l'immagine di un diritto regionale che, prima di essere norma, è "organizzazione, struttura, posizione della stessa società in cui si svolge"³⁰.

inglese. Si segnala, con riguardo a quest'ultimo, la cooperazione tra contee e distretti e la previsione di poteri concorrenti tra i due livelli che si estrinsecano nella fornitura congiunta di un servizio e di altre forme peculiari, come i *claimed powers* (trasferimento di competenza da un ente ad un altro su iniziativa di quest'ultimo), l'*agency clause* (delega ad un altro ente dell'esercizio delle proprie funzioni, previo accordo tra di essi), e i comitati congiunti. In Spagna, accanto a Comuni, Province e isole, esiste un secondo livello di enti locali a carattere facoltativo, creati o riconosciuti dalle Comunità autonome: sono le *Comarcas* (enti destinati ad aiutare i Comuni nell'assolvimento dei compiti), le aree metropolitane (enti locali costituiti su iniziativa della Regione previo parere dello Stato e dei Comuni e Province) e le *ManComunidades* di Comuni (associazioni volontarie di Comuni per migliorare la prestazione di opere e servizi).

(28) In senso conforme, già all'indomani della riforma costituzionale del 2001, G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, p. 487 ss. Ci si chiede se il principio di specialità possa ancora andare esente dai vincoli imposti dalla normativa statale anti-crisi e se non sia il caso di ripensare alla specialità, meno in ottica storica o identitaria, e più in termini di concreto utilizzo della specialità (come capacità amministrativa, politica e finanziaria), nella prospettiva di garantire lo sviluppo dei territori e di ridurre le differenze in termini di sviluppo tra le diverse aree del territorio nazionale. In particolare, sul problema del coordinamento istituzionale tra le diverse realtà speciali e sui "dilemmi" del federalismo fiscale: F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a Statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Questa rivista*, 1, 2012, p. 9 ss.

(29) Per usare un'espressione di P. HABERLE (*Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 1982), si può affermare che "il regionalismo può avere successo solo se si fonda nelle culture".

(30) Secondo la nota ricostruzione di Santi Romano, in ogni ordinamento si riconosce

Il concetto di autonomia viene osservato dal punto di vista dei cittadini e non dell'Ente che esercita il potere e al riguardo viene in rilievo la scelta di anteporre il Veneto-Comunità (Titolo I) al Veneto-Ente personificato Regione (Titolo II).

Lo Statuto regionale pone accento sul "popolo veneto", in linea di continuità con il precedente Statuto che già conteneva un espresso richiamo all'autogoverno del popolo veneto (peraltro, con un riferimento in più all'"unità della Repubblica italiana")³¹. Il concetto di popolo viene inteso secondo un'accezione sociologica, e quindi come elemento identificativo di un patrimonio di valori culturali, linguistici, sociologici e religiosi³², espressione della sovranità sostanziale che fa capo allo Stato-Comunità³³.

Ciò che "si persegue" è l'"estensione federale delle competenze legislative, regolamentari, amministrative e finanziarie"³⁴. L'uso del verbo

un'istituzione ed in ogni istituzione un ordinamento giuridico. Ne discende l'immagine del diritto, che non è soltanto norma, ma prima di tutto "l'organizzazione sociale che, tra le altre sue manifestazioni, pone anche la norma": S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, rist. 1951, in part. pp. 27, 51 e 96; ID., voce *Autonomia, Frammenti di un dizionario giuridico*, cit., p. 14 ss.

(31) Per un richiamo al dibattito dottrinale sul concetto di popolo: L. BENVENUTI, *Il popolo veneto e oltre*, in *Diritto della Regione*, 3, 2012, dove si è sottolineata la forte carica identitaria sottesa all'espressione "popolo veneto", in collegamento ad un nuovo modo di vedere l'amministrazione, non come corpo burocratizzato, ma come strumento di organizzazione sociale.

(32) L'art. 1 dello Statuto regionale statuisce che "Il Veneto è una Regione autonoma...", "Il Veneto è costituito dal popolo veneto..." in linea con l'art. 2, secondo cui "L'autogoverno del popolo veneto si attua in forme rispondenti alle caratteristiche e alle tradizioni della sua storia" e ancora "la Regione salvaguarda e promuove l'identità storica del popolo e della civiltà veneta...". Al riguardo, degna di nota è la distinzione accolta dal Tribunale costituzionale spagnolo tra "nazione catalana" e "Nazionalità", indicativa quest'ultima dei soggetti politici a cui è riconosciuto il diritto all'autonomia istituzionale, sussunti nell'unità della Nazione spagnola che convive con diverse nazioni presenti nel territorio (sent. 28 giugno 2010, n. 31).

(33) Il concetto di autonomia in origine coincideva con il concetto di sovranità (e di Stato sovrano, cui corrispondeva l'espressione *politeia autonomos*) ma poi si è evoluto in un istituto dotato di propria identità concettuale (quale autolegislazione, né illimitata o sovrana), che si riferisce *anche* agli ordinamenti non originari, ma riguarda *principalmente, se non esclusivamente*, tali ordinamenti: S. ROMANO, voce *Autonomia, Frammenti di un dizionario giuridico*, cit., p. 17.

(34) Cfr. art. 3, comma 3, Statuto regionale.

“persegue” riflette l’aspirazione della Regione a che si realizzi quella massima esplicitazione dello Stato regionale “a Costituzione invariata”, che si identifica con il modello di regionalismo differenziato³⁵. Questa scelta lessicale sottende però anche l’indicazione di un limite, rappresentato dall’impossibilità di avviare percorsi autonomistici riconducibili, anche solo latamente, a “modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale”, i quali percorsi, dovendo necessariamente coinvolgere l’intero ordinamento, non potrebbero che scaturire da un ripensamento complessivo del regionalismo italiano³⁶.

L’autonomia che si persegue è cosa diversa dal decentramento amministrativo e ne è conferma la scelta di non prevedere più il riferimento al decentramento accanto all’autonomia³⁷.

(35) La dottrina si è soffermata su questo tema (A. ANZON DEMMIG, *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Questa rivista*, 1, 2008, p. 51 ss.), evidenziando la crisi della distinzione tra il modello di Stato regionale e quello di Stato federale, che secondo una certa opinione sarebbero da ricomprendere nell’ambito più ampio dello Stato decentrato (G. DE VIRGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, tomo I, Padova, 2007 e ID., voce *Stato federale*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990). Il dibattito si inquadra nella discussione generale sulla crisi della nozione della sovranità statale (B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009), anche se non mancano opinioni che tendono a separare la riflessione sulla statualità da quella inerente il processo federalistico proponendo soluzioni alternative come la distinzione tra forma di Stato e tipi di Stato, unitario o federale (LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, p. 797. Sempre in tema, G. BOGNETTI, voce *Federalismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1991, VI, p. 273 ss.

(36) Così ha affermato la Corte costituzionale nella pronuncia che ha dichiarato l’illegittimità di alcune disposizioni contenute nella legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006 “Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo Statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo”: cfr. Corte cost. 7 novembre 2007, n. 365, con il commento di A. ANZON DEMMIG, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale*, in *Giur. cost.*, 2007.

(37) Secondo una visione gerarchica dell’organizzazione statale, il decentramento si riduce ad un decentramento gerarchico, quale concetto contrapposto all’accentramento. Come è stato osservato, la forza attuativa del decentramento è attuabile solo “mediante l’attribuzione di una autonomia organica, proprio attraverso quella determinazione legislativa delle sfere di competenza degli organi che è richiesta dall’art. 97 della Costituzione, in modo che si dia luogo ad un vero e proprio decentramento autonomo, anziché ad un decentramento gerarchico”: F. BENVENUTI, *L’ordinamento repubblicano*, cit., 148. Sulle nozioni accertamento e decentramento, M.S. GIANNINI, *Il decentramento del sistema amministrativo*, in *Problemi della pubblica amministrazione*, Bologna, 1958; anche in rapporto all’autogoverno e all’autonomia politica, ID., *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, pp. 302-305.

Con tale scelta il legislatore statutario tenta di stemperare l'ambiguità di fondo legata all'utilizzo del binomio autonomia-decentramento, orientandosi verso una più decisa affermazione della prospettiva autonomistica³⁸.

Nel contesto generale, quest'ambiguità di fondo persiste ancora oggi, dal momento che il decentramento amministrativo continua a rappresentare il più diffuso modo di esercizio delle funzioni statali, in contraddizione con il concetto di autonomia accolto dalla nostra Costituzione. Sotto questo profilo, non è inutile ricordare come la riforma costituzionale del 2001 abbia posto al centro del nostro sistema costituzionale la Repubblica, "costituita" da Comuni, Province, Regioni e Stato, eliminando l'idea di un "centro" che "concede" forme di autonomia alla periferia e facendo venir meno l'operatività di istituti, come la delega, che il precedente assetto costituzionale aveva configurato come tipici "strumenti di uniformità"³⁹.

In maniera originale, il nuovo Statuto della Regione Veneto tenta di cogliere tutte le potenzialità offerte dal principio autonomistico e raffigura il passaggio dalla dicotomia "accentramento-decentramento" all'alternativa "unità-differenziazione".

Apprezzabile è il tentativo di rendere la Regione e gli enti locali un po' più soggetti titolari di un proprio potere di indirizzo politico-amministrativo e un po' meno *longa manus* dello Stato. Se l'idea di un centro che concede poteri non è oggi più sostenibile, a ben vedere cambia anche il modo di concepire le funzioni, che non sono più quelle decentrate rispetto ad un centro, bensì quelle attribuite *ex lege* all'ente più vicino ai cittadini.

(38) G. PASTORI, *L'amministrazione regionale in evoluzione. Considerazioni introduttive*, in *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002, p. 277 ss. La predetta ambivalenza si è manifestata in concreto con l'istituzione delle Regioni e poi con i primi trasferimenti di funzioni amministrative alle Regioni. Le prime due regionalizzazioni degli anni Settanta (legge 281/1970, legge 382/1972 e relativi decreti attuativi 616 e 617/1977) si sono realizzate nella prospettiva del decentramento facente capo allo Stato e sono state seguite da una nuova spinta centralista con lo sviluppo della programmazione economica, l'incremento di atti di indirizzo e coordinamento statale e dei controlli sostitutivi.

(39) Cfr. art. 118, testo previgente, Cost.; in senso conforme, art. 55 del precedente Statuto regionale.

L'autonomia si emancipa dal decentramento e si sposa con il principio della sussidiarietà amministrativa⁴⁰. Dal decentrare si passa al “federare”.

4. (segue) I principi in tema di allocazione delle funzioni amministrative

Il nuovo Statuto della Regione Veneto delinea un modello a carattere piramidale, che contempla un'ampia base amministrativa affidata alla cura del Comune, la quale si riduce mano a mano che si sale ai superiori livelli di governo⁴¹. Il principio di sussidiarietà si estrinseca nel criterio del generale affidamento delle funzioni amministrative al Comune, fatta eccezione per quelle allocabili in capo alla Provincia, in relazione all'esigenza di un esercizio unitario nel territorio provinciale, e per quelle “espressamente riservate” alla Regione⁴².

La nuova politica regionale di allocazione delle funzioni amministrative si fonda sui principi costituzionali della sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, da un lato, e della leale collaborazione, dall'altro lato⁴³. La cooperazione diviene essa stessa differenziabile, grazie alla scelta di prevedere la composizione variabile del Consiglio delle autonomie, per le ipotesi in cui sia richiesto di rappresentare specifiche competenze o determinate aree territoriali concretamente interessate dai provvedimenti in discussione⁴⁴.

(40) Secondo la prospettiva accolta dallo Statuto regionale, la sussidiarietà manifesta la sua connotazione più nettamente autonomistica; vi è peraltro da evidenziare come questo rilievo non conduce a sminuire la ricchezza di contenuti di questo principio, che fornisce il fondamento per supportare tanto processi devolutivi di funzioni dal centro alla periferia, quanto processi di attrazione di funzioni verso il centro, riassumibili sotto la formula della c.d. chiamata in sussidiarietà in senso verticale: sulla portata del principio di sussidiarietà, con specifico riguardo alla materia ambientale, M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 135 ss.

(41) Cfr. art. 11, commi 1 e 4, Statuto regionale.

(42) Cfr. art. 11, commi 5 e 6, Statuto regionale.

(43) Cfr. art. 11, comma 7, Statuto regionale.

(44) Cfr. art. 16 Statuto regionale.

Particolare attenzione è riservata, da parte del legislatore statutario, ai Comuni “di piccole dimensioni o situati nelle zone montane o economicamente svantaggiate”, per i quali si prevede l’instaurazione di forme di collaborazione strutturale, come la fusione e l’Unione⁴⁵ ma, a parte questa previsione peculiare, il *favor* per l’esercizio delle funzioni comunali in forma associata finisce per coinvolgere l’amministrazione comunale *tout court*. Difatti, per scelta statutaria, la Regione è chiamata a disciplinare e promuovere le forme associative su base volontaria, con l’ulteriore facoltà di individuare forme di esercizio obbligatorio, correlandole alla previsione di un potere sostitutivo regionale⁴⁶.

In questa materia, oggetto di attenzione anche da parte della Corte costituzionale⁴⁷, la Regione è intervenuta con la recente legge 27 aprile 2012, n. 18, recante la “Disciplina dell’esercizio associato di funzioni e servizi comunali”. A parte una certa impostazione compromissoria, che deriva dall’intento di conciliare il preteso riconoscimento di una potestà legislativa regionale in materia di disciplina delle forme associative con l’esigenza di rispettare i vincoli imposti dalla legge statale, la disciplina regionale si contraddistingue per l’apprezzabile tentativo di coniugare autonomia e sussidiarietà. Da un lato, essa prefigura un percorso condiviso per l’elaborazione del c.d. piano di riordino territoriale, finalizzato a definire la dimensione territoriale ottimale per l’esercizio associato delle funzioni e servizi da parte dei Comuni; dall’altro lato, proietta il *favor* per l’associazionismo oltre il vincolo statale, individuando in esso un modello organizzativo valido anche per le funzioni già conferite dalla Regione e per quelle del futuro oggetto di conferimento con legge regionale⁴⁸.

(45) Cfr. art. 11, comma 1, lett. *a*), e comma 2, e art. 12 Statuto regionale.

(46) Cfr. art. 12 Statuto regionale.

(47) V. precedente nota n. 5.

(48) Cfr. art. 3 della citata legge regionale 18/2012. La leale collaborazione sarà tanto più indispensabile nella fase di monitoraggio delle attività intraprese dagli enti locali, allo scopo di prevenire eventuali situazioni di inerzia comunale, sanzionabili con l’esercizio del potere sostitutivo regionale (art. 12, comma 1, lettera *c*) della citata legge regionale 18/2012).

5. *La tutela delle specificità territoriali*

La costruzione del “Sistema veneto” trova un altro tassello importante nella tutela delle specificità territoriali⁴⁹.

In particolare, l’art. 15 dello Statuto regionale pone le basi per l’avvio di percorsi sperimentali di differenziazione, che si possono riassumere con l’espressione di “municipalismo” o “provincialismo differenziato a Costituzione invariata”. La scelta è originale e si fonda sull’accoglimento del criterio della differenziazione “per singolo ente”, anziché “per categoria di ente”. La costruzione di questo modello di *governance* locale coinvolge il rapporto tra singoli enti del territorio ed è destinato ad operare sul piano dell’intensità e dell’ampiezza dei poteri e delle funzioni costituzionalmente garantiti, senza intaccare la categoria giuridica di appartenenza dei singoli enti locali.

Il progetto è volto a realizzare un’incisiva “differenza di specie” tra enti locali e si colloca al confine con l’autonomia speciale, senza tuttavia oltrepassare il limite costituzionale⁵⁰. L’intento che si persegue è quello di dare attuazione al principio dell’autonomia, che la Costituzione riconosce a favore dei “singoli” enti (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni): tali sono gli “enti autonomi”, con “propri” statuti, poteri e funzioni (art. 114, comma 2, Cost.), titolari di funzioni “proprie” e “conferite” con legge statale e regionale (art. 118, comma 2, Cost.)⁵¹.

(49) Cfr. Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303, con nota di L. VANDELLI, *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2008, p. 883 ss.

(50) Non mancano proposte di revisione costituzionale volte a riconoscere alla Provincia di Belluno le medesime forme e condizioni particolari di autonomia già riservate alle Province autonome di Trento e Bolzano (come la potestà legislativa primaria in numerose materie e una maggiore autonomia finanziaria derivante dall’attribuzione di quote di gettito delle entrate tributarie dello Stato percepite nei rispettivi territori). Alla base di queste iniziative vi è l’idea di dover porre rimedio ad una situazione ritenuta lesiva del principio di uguaglianza, derivante dal *favor* riconosciuto ai cittadini delle confinanti Province autonome. Tra questi progetti, cfr. atti Senato, disegno di legge costituzionale n. 880, XVI legislatura, “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione in materia di autonomie provinciali e locali. Attribuzione alla Provincia di Belluno dello Statuto di autonomia provinciale”.

(51) Il progetto va sostenuto in quanto conforme all’orientamento della Corte costitu-

All'interno della categoria "Ente Provincia", l'autonomia diventa graduabile e prende forma dal basso, al di fuori di ogni logica di decentramento amministrativo.

Il disegno ha toni sfumati e via via più intensi, in cui si riflette la variegata realtà delle specificità territoriali. Dopo l'*incipit* iniziale ("La Regione riconosce la specificità delle Comunità che compongono il Veneto"), alcune previsioni generali si affiancano ad altre finalizzate a dare risposta ad esigenze peculiari di singole Province o di enti locali associati, sino a giungere alla disposizione finale dedicata alla "Provincia per antonomasia", e cioè a quella di Belluno.

Le previsioni hanno come destinatari gli enti locali presenti nel territorio regionale, fatta eccezione per la disposizione che mira ad orientare l'azione regionale al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale (comma 3)⁵².

Variabile è il percorso giuridico prescelto per ciascuna delle fattispecie prese in considerazione.

Ad un primo livello, la decisione è rimessa all'iniziativa regionale sulla base di "apposite intese": così ad esempio è previsto per il conferimento di "particolari competenze amministrative", sia a favore di Province ed enti locali associati (comma 2), sia a tutela della specificità della Provincia di Belluno (comma 5). Ad un secondo livello, si riconosce il potere di iniziativa agli enti locali, singoli o associati, i cui territori siano in tutto o in parte montani, in vista dell'acquisizione di "forme e condizioni particolari di autonomia", amministrativa e finanziaria (comma 4).

È soprattutto con la previsione di cui al comma 5 che si compie un decisivo passo in avanti, rispetto al riconoscimento formale delle specificità territoriale della Provincia di Belluno, già contenuto nella normativa regionale⁵³. L'intenzione di far acquisire alla Provincia di Bel-

zionale, che ha avuto occasione di rimarcare la profonda diversità del livello dei poteri di cui dispongono gli enti indicati nell'art. 114 Cost. e, dunque, "l'insussistenza di una equiordinazione tra Stato e Regioni": cfr. Corte cost. 24 luglio 2003, n. 274.

(52) Analoga impostazione è sottesa ad altre disposizioni statutarie, come quella che individua, tra gli obiettivi prioritari della politica regionale, l'eliminazione degli squilibri tra territori, tra settori, persone e gruppi: cfr. art. 6, comma 1, lett. *i*), Statuto regionale.

(53) Cfr. art. 5, comma 3, della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11, che così recita:

luno uno “Statuto d’autonomia differenziata”, sia nei rapporti esterni sia all’interno del territorio provinciale tra Comuni, assume particolare risalto grazie alla scelta di collegare l’acquisizione di una maggiore autonomia ad un’elencazione di materie di particolare rilievo, come le politiche transfrontaliere⁵⁴ e le minoranze linguistiche⁵⁵.

“Al fine di valorizzare la specificità delle condizioni socioeconomiche del proprio territorio, su iniziativa della Provincia interessata, con legge regionale previo parere della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali di cui all’art. 118 ulteriori funzioni amministrative possono essere attribuite alle Province; in particolare viene riconosciuta la specificità alla Provincia di Belluno in relazione alle convenzioni comunitarie per le zone transfrontaliere”. Sul trasferimento alla Provincia di Belluno delle funzioni di gestione del demanio idrico, cfr. art. 3 della legge regionale 3 febbraio 2006, n. 2, che ha previsto il contestuale trasferimento delle risorse equivalenti ai proventi dei canoni introitati dalla Regione per concessione di derivazione d’acqua a scopo idroelettrico, comprese le grandi derivazioni, nonché per concessioni di beni del demanio idrico rilasciate nell’ambito della Provincia di Belluno.

(54) Può essere valutata positivamente la scelta di conferire alla Provincia di Belluno forme e condizioni particolari di autonomia nell’ambito della politica regionale di cooperazione territoriale. Perseguire l’obiettivo della *multilevel cooperation* significa superare la dimensione territoriale per adottare il metodo della differenziazione, sia nella scelta degli strumenti giuridici messi a disposizione dall’ordinamento (utilizzo dei fondi strutturali, stipula di accordi e realizzazione di programmi comuni), sia nella distribuzione delle competenze tra diversi soggetti istituzionali. L’attività che la Regione esplica in quest’ambito, ad esempio mediante la gestione di programmi comunitari in *partnership* con altri Paesi europei, rappresenta una delle più significative esplicazioni del potere estero delle Regioni che trova riconoscimento nel diritto comunitario e nella Costituzione. La coesione economica-sociale costituisce infatti uno dei principali obiettivi dell’Unione europea ed è oggetto di modelli strutturali di cooperazione (come il GECT, Gruppo europeo di cooperazione territoriale) e di importanti atti di programmazione statale e regionale: sua declinazione è l’obiettivo della cooperazione europea, previsto dalla programmazione 2007-2013 e affidato alle Regioni nell’ambito del Quadro strategico nazionale. In merito al *treaty making power* delle Regioni, cfr. 117, comma 9, Cost. e art. 6 legge 5 giugno 2003, n. 131; in giurisprudenza, Corte cost., sent. 19 luglio 2004, n. 238; sent. 22 luglio 2004, n. 258; sent. 21 dicembre 2007, n. 454; sent. 1° giugno 2006, n. 211; e per un approfondimento sul tema: P. CARETTI, *Potere estero e “ruolo comunitario” delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 555 ss.

(55) Altrettanto apprezzabile è la scelta di includere, nel menzionato elenco delle materie, la tutela delle minoranze, che mira a coinvolgere la Provincia di Belluno nella gestione di uno dei tratti più caratteristici della sua specificità territoriale, in conformità al principio costituzionale che affida alla “Repubblica”, nelle sue varie componenti, il compito della tutela delle minoranze, nell’accezione ampia e comprensiva anche della promozione e valorizzazione del patrimonio linguistico-culturale della Regione me-

Un cenno particolare merita il riferimento all'acquisizione di una vera autonomia finanziaria da parte degli enti locali, in coerenza con il principio costituzionale che prevede il finanziamento integrale delle funzioni a mezzo di risorse proprie ed "esclusive": ai sensi dell'art. 119 Cost., il riferimento è, in particolare, ai tributi propri, alle partecipazioni a tributi erariali "riferibili al loro territorio", nonché agli interventi speciali "nei territori" di determinati enti territoriali.

Il contesto generale di crisi finanziaria non dà però alcuna certezza sui tempi di attuazione del modello di finanza di stampo federalista, delineato dalla legge 42/2009 e dai suoi decreti attuativi. Non ci si sorprende allora, quando si scopre che lo Stato, in aderenza al tradizionale modello di finanza derivata, continua a seguire la logica dei trasferimenti di risorse quando interviene per disciplinare il momento del finanziamento delle funzioni amministrative⁵⁶. Né ci si sorprende, quando si esaminano i recenti interventi di riforma dell'ordinamento degli enti locali e ci si rende conto quanto poca attenzione venga prestata ai profili, pur così rilevanti, del finanziamento delle funzioni e della corrispondenza tra funzioni e risorse.

dante lo sviluppo di iniziative di vario tipo, socio-culturali, turistiche, ecc. (art. 6 Cost.). Come ha osservato anche di recente il Giudice delle leggi (Corte cost. 12 marzo 2011, n. 88), la tutela delle minoranze configura un "principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale" situato al punto di incontro con il principio pluralistico e quello solidaristico (artt. 2 e 3 Cost.), la cui disciplina è integrata non solo dalla legge statale 15 dicembre 1999, n. 482, ma anche dalle leggi regionali di sostegno di diversi patrimoni linguistici e culturali delle Regioni, adottate sia prima sia dopo la legge statale (per il Veneto legge regionale 23 dicembre 1994, n. 73). Pur ammettendo che il tema delle minoranze coinvolge esigenze di temperamento tra le diverse esigenze del pluralismo e dell'uniformità, la cui soluzione passa "primariamente" attraverso la dimensione statale, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto l'ammissibilità di interventi legislativi regionali di disciplina del fenomeno in questione, precisando che non sono da considerare contrastanti con la Costituzione le disposizioni regionali che, in relazione ad una lingua minoritaria, si inquadrano "nello specifico contesto della tutela dell'originale patrimonio culturale e linguistico regionale". Oltre gli spazi lasciati liberi dalla legge statale, il legislatore regionale non potrebbe però procedere, rimanendo preclusa ogni iniziativa rivolta ad identificare una "propria lingua regionale" o a configurare "proprie" Comunità linguistiche (Corte cost. 13 maggio 2010, 170; Corte cost. 22 maggio 2009, n. 159; *contra*, in passato, Corte cost. 12 marzo 1965, n. 14).

(56) Cfr. art. 23, comma 19, del citato d.l. 201/2011.

Oggi dunque non sembrano esserci ancora le condizioni per dare forma, a livello regionale, al principio dell'autonomia finanziaria e, di conseguenza, per approntare validi "interventi di rimodulazione" dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, come auspicato dal legislatore statutario.

Peraltro, l'affermazione di principio contenuta nello Statuto regionale è senz'altro degna di nota, anche se rappresenta uno strumento, ancora solo potenziale, di differenziazione. Nelle more di attuazione del federalismo fiscale, essa incontra un grave limite nel mancato riconoscimento, in capo alla Regione, di una vera potestà impositiva⁵⁷. In più si aggiungano le rilevanti considerazioni svolte dalla Corte costituzionale in tema di equilibrio di bilancio e di principi del coordinamento della finanza pubblica, in correlazione alla recente riforma costituzionale che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale (legge cost. 20 aprile 2012, n. 1).

I principi della corretta copertura della spesa e della tutela degli equilibri di bilancio, consacrati nel nuovo art. 81 Cost., rappresentano un forte vincolo per le Regioni; a queste ultime, secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, non è consentito di realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente⁵⁸.

(57) Cfr. art. 30, comma 4, Statuto regionale; in giurisprudenza, Corte cost. 8 aprile 2010, n. 128. La direzione tracciata è quella di incentivare la differenziazione; in quest'ottica, la Regione potrà anche individuare criteri specifici per una ripartizione differenziata delle risorse finanziarie, in corrispondenza alla variabilità degli assetti di funzioni. Questi criteri sono variamente qualificati dal legislatore statutario e sono di tipo territoriale (caratteristiche dei territori), demografico (condizioni sociali, demografiche ed economiche della popolazione ivi residente), finanziario (potenziale capacità fiscale) ed economico (condizioni di maggior efficienza): cfr. art. 11, comma 7, dello Statuto regionale.

(58) In particolare, con la sentenza 21 marzo 2012, n. 70 la Corte ha dichiarato illegittime le norme impugnate contenute nella legge di bilancio 5/2011 della Regione Campania, osservando che l'obbligo di copertura non è stato rispettato attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite: si esige infatti che la copertura sia "credibile, sufficientemente sicura,

Inoltre, come ha chiarito sempre la Corte costituzionale, ove una nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile. Questo perché l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni. Solo la stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria dalle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi⁵⁹.

non arbitraria o irrazionale" (in senso conforme, sentt. 106/2011, 68/2011, 141/2010, 100/2010, 213/2008, 384/1991 e 1/1966). Il giudice delle leggi ha inoltre affermato che "nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, comma 4, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti. Qualora, attraverso la quantificazione preventiva di un avanzo presunto, che è una stima provvisoria e dunque giuridicamente inesistente, si ampli il ventaglio della spesa autorizzata, si pregiudicano gli equilibri di bilancio" (Corte cost. 70/2012).

(59) Ne consegue che non può ritenersi sufficiente ottemperanza al principio di copertura dell'art. 81, comma 4, Cost., la formale indicazione di poste di bilancio dell'esercizio in corso ove convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali: cfr. Corte cost. 7 maggio 2012, n. 115, con cui la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 10/2011 per contrasto con l'art. 81, comma 4, Cost. La decisione riveste interesse sia per l'interpretazione restrittiva dei principi di coordinamento della finanza pubblica opponibili agli enti territoriali dotati di autonomia differenziata, sia per l'interpretazione estensiva del principio della copertura finanziaria delle leggi regionali, sotto il profilo della certezza dei mezzi a tal fine utilizzati e il profilo temporale.

Sempre secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, l'esigenza del ri-

Questi richiami giurisprudenziali confermano una certa tendenza della giurisprudenza costituzionale a motivare le dichiarazioni di incostituzionalità per difetto di copertura delle leggi regionali in riferimento alla diretta violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., piuttosto che procedere all'integrazione del parametro invocato – sia esso l'art. 117, comma 3, Cost. o l'art. 81, comma 4, Cost. – con le fonti interposte, rappresentate dai principi di coordinamento della finanza pubblica posti in essere dal legislatore statale⁶⁰.

6. *Il sistema regionale delle fonti*

Passando all'analisi del sistema regionale delle fonti, ciò che viene in rilievo è l'accoglimento del criterio dell'integrazione tra discipline regionali e locali.

Lo Statuto regionale tenta di valorizzare l'utilizzo delle fonti normative degli enti locali, ai quali, com'è noto, la Costituzione riconosce la competenza a dettare la "disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" (art. 117, comma 6, Cost.)⁶¹. Il concorso delle fonti regionali e locali viene regolato, non secondo i criteri classici di definizione dei rapporti tra fonti (gerarchia e competenza), ma sulla base di un criterio flessibile, rappresentato dalla combinazione di elementi propri di entrambi i suddetti criteri tradizionali.

spetto di analitiche quantificazioni delle diverse spese su partite di bilancio promiscue appare ancor più indefettibile in presenza di attività destinate ad impegnare il bilancio della Regione in modo continuativo negli esercizi futuri. Sull'obbligo rafforzato di copertura per gli oneri pluriennali, *ex plurimis*, cfr. Corte cost., sentt. 272/2011, 100/2010 e 213/2008.

(60) Cfr. N. LUPO e G. RIVOSECCHI, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *forumcostituzionale.it*.

(61) La discussione in ordine all'autonomia normativa dei Comuni e Province è iniziata dopo la riforma del Titolo V della Costituzione che ha costituzionalizzato la potestà regolamentare e statutaria degli enti locali, già sancita dalla legge 142/1990 e poi dal d.lgs. 267/2000. Per una ricostruzione del dibattito su questo tema, tra gli altri: T. GROPPI, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 43 ss.; P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione* in *Le Regioni*, 2002, p. 951 ss.; R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in *Le Regioni*, 2002, p. 963 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, 2002, p. 464 ss.

L'obiettivo dell'equo bilanciamento tra la valorizzazione dell'autonomia locale e le esigenze di tutela unitaria si persegue secondo due direttrici: da un lato, individuando nel regolamento dell'ente locale la fonte prioritaria di disciplina delle funzioni amministrative trasferite dalla Regione all'ente locale; dall'altro lato, salvaguardando il ruolo della legge regionale, quale fonte di una disciplina generale ed astratta, che pare più adatta ad intercettare le esigenze di tutela di carattere unitario.

Sulla base di questi principi statutari, pare consentito escludere la configurabilità in capo agli enti locali di una "riserva di regolamento". Non pare che il regolamento locale possa essere concepito come la fonte "esclusiva" della disciplina delle funzioni amministrative attribuite all'ente locale, neppure dopo la riforma costituzionale del 2001, perché con l'avvenuta "costituzionalizzazione" della fonte locale non è affatto vero che la disciplina dell'organizzazione locale e delle funzioni attribuite all'ente locale sia totalmente fuoriuscita dalla disponibilità del legislatore⁶².

Occorre inoltre osservare che, se alla legge spetta la definizione degli obiettivi e dei criteri uniformi per l'azione amministrativa a livello locale, è evidente che al legislatore resta precluso intervenire con disposizioni di dettaglio, mentre spetta all'amministrazione locale specificare la disciplina sull'organizzazione e sull'esercizio delle funzioni spettanti all'ente locale.

(62) La tesi che ritiene ravvisabile una "riserva di regolamento" trova un aggancio normativo nell'art. 4 della legge 131/2003 e riscuote un certo consenso anche nella giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 246/2006). Nella citata sentenza, il Giudice delle leggi ha statuito che, in caso di attribuzione di funzioni amministrative dalla Regione agli enti locali, "non può contestualmente pretendere di affidare ad un organo della Regione – neppure in via suppletiva – la potestà regolamentare propria dei Comuni o delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge regionale medesima. Nei limiti, infatti, delle funzioni attribuite dalla legge regionale agli enti locali, solo questi ultimi possono... adottare i regolamenti relativi all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione". In dottrina, accanto a chi considera la disposizione costituzionale una norma attributiva di una competenza normativa riservata agli enti locali (S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali*, cit.), vi è chi ipotizza l'esistenza di una "presunzione relativa di competenza dei regolamenti locali", che fa capo al principio costituzionale di riserva relativa di legge, sancito dall'art. 97 Cost. (R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, cit.).

Per meglio definire il ruolo della legge regionale in tema di ordinamento degli enti locali, lo Statuto regionale fa riferimento alla c.d. “chiamata in sussidiarietà”, statuendo che il legislatore regionale può sempre intervenire “nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie... per assicurare requisiti essenziali di uniformità” (art. 19, comma 3, Statuto). La legge regionale viene configurata quale fonte di una disciplina non “cedevole”, mentre diverso è il caso dei regolamenti regionali, di cui è prevista l’applicabilità, in via cedevole e transitoria, fino all’entrata in vigore della regolamentazione locale.

Vi è da segnalare, infine, la possibilità per la Regione di avviare interessanti percorsi innovativi, come l’avvio di forme di “sperimentazione normativa”, sulla falsariga di quanto prevede l’ordinamento francese⁶³. Nonostante lo Statuto regionale non faccia menzione dell’idea di una “sperimentazione normativa”, quest’ultima potrebbe farsi rientrare tra le potenzialità naturali, seppure ancora poco sfruttate, dello strumento legislativo regionale. Il legislatore regionale potrebbe procedere in questa direzione, qualora lo ritenesse opportuno per incentivare lo sviluppo del principio della differenziazione anche sul piano normativo. Peraltro, l’obiettivo di realizzare, sul territorio regionale, ambiti a regolamentazione normativa differenziata non sembra contraddire i

(63) In Francia, le collettività territoriali non esercitano un potere normativo autonomo, ma è garantita a favore degli enti locali la partecipazione al potere legislativo sia attraverso la composizione del Senato, sia mediante la possibilità di “sperimentare” l’esercizio di nuove competenze (l’istituto della sperimentazione è stato introdotto con la riforma costituzionale del 2003). Con una *loi d’habilitation* l’ente locale, o gruppi di enti locali, vengono autorizzati a sperimentare, su delega del Parlamento o del Governo secondo il tipo di materie, modifiche della normativa nazionale che regola l’esercizio delle competenze loro conferite, mediante l’adozione di atti di portata derogatoria della legislazione nazionale. Pure, l’ordinamento tedesco contempla la possibilità di dare attuazione a percorsi di differenziazione normativa, in virtù del riconoscimento ai *Länder* di una potestà legislativa *in deroga* alle leggi federali adottate nell’esercizio di alcune materie concorrenti (art. 72, comma 3, Legge Fondamentale). Viene così a configurarsi un concorso tra fonti federali e fonti locali, regolato dal criterio della *lex posterior*. La differenziazione della normativa di alcuni *Länder* convive con la legislazione federale uniforme e inoltre costituisce un esempio di differenziazione “reversibile”, atteso che il legislatore federale può intervenire nuovamente, sostituendosi alla legge locale (A. ANZON, *Quale “regionalismo differenziato?”*, cit., pp. 60-61).

principi che governano il sistema delle fonti nel nostro ordinamento, perché il risultato che si persegue è quello di creare maggiore integrazione tra le fonti regionali e quelle locali, ammettendo la possibilità che sotto il controllo della legge regionale gli enti locali assumano un ruolo di elemento propulsore per l'individuazione di soluzioni normative appropriate con riferimento a specifiche situazioni territoriali. Al contempo, ne esce salvaguardato il ruolo della legge regionale, nella misura in cui si riconosce che sia la stessa legge regionale ad autorizzare ed a stabilire i limiti e i criteri per l'eventuale esercizio della potestà regolamentare locale in deroga a taluni contenuti della disciplina regionale. Non solo. Procedendo oltre in questa direzione, si potrebbe immaginare che una disciplina locale differenziata, qualora sia risultata in concreto apprezzata e condivisa, per scelta regionale possa venire elevata a modello generale.

La soluzione che si prospetta sembra trovare il proprio fondamento normativa nel principio dell'autonomia sancito dall'art. 114 Cost. In particolare viene in rilievo la funzione di indirizzo e programmazione riconosciuta alle Regioni in ordine al duplice profilo dell'allocatione delle funzioni amministrative e della disciplina delle relative modalità di esercizio, disciplina che ai sensi dell'art. 118 Cost. dovrebbe essere, il più possibile, conforme con i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Ne consegue che anche l'ammissione di ipotesi di differenziazione normativa a livello locale potrebbe essere vista come la decisione da parte della Regione di condividere con gli enti locali le scelte relative alla disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative loro attribuite e di favorire una maggiore responsabilizzazione degli stessi enti locali, sia pure nell'ambito di indirizzi e linee guida che sarà la stessa Regione a dettare ogni qualvolta lo riterrà necessario per garantire che la differenziazione non si attui a discapito delle esigenze di uguaglianza e solidarietà sociale.

Anche per quanto attiene la disciplina statutaria delle fonti trova conferma quell'idea di un connubio tra autonomia e unità, tra autonomia e sussidiarietà, che si è vista permeare l'intero tessuto statutario. Si apre, così, anche sul piano normativo, la possibilità di dar vita a soluzioni originali ma pur sempre coerenti con quel concetto di autono-

mia, di romaniana memoria, che coincide con una situazione di autonomia limitata e non di indipendenza, ossia di autonomia assoluta⁶⁴. L'autonomia non può esistere senza solidarietà, e pertanto anche eventuali operazioni di differenziazione normativa realizzabili in funzione della valorizzazione delle specificità territoriali non potrebbero non incontrare il limite di regole unitarie stabilite in vista della tutela di valori unitari.

7. Il riordino delle funzioni delle Province e la tutela delle specificità territoriali

Un ultimo cenno merita la scelta dello Statuto regionale a favore della configurazione della Provincia, quale ente di governo con poteri di indirizzo e coordinamento in ordine all'esercizio delle funzioni comunali ovvero delle stesse funzioni provinciali quando queste siano esercitate dai Comuni su delega della Provincia di Belluno⁶⁵.

Si tratta di indicazioni importanti, di cui il legislatore regionale dovrà tener conto nell'edificazione del nuovo sistema di *governance* locale. Se si ragiona sulla "complessiva configurazione da parte della legislazione regionale del ruolo della Provincia", viene in rilievo la definizione, accolta dalla Corte costituzionale, della Provincia quale "ente locale necessario di secondo livello"⁶⁶. Questa conclusione è condivisibile, ma va letta alla luce dell'obiettivo generale della riduzione della spesa pubblica, dal momento che non è pensabile che la Provincia sopravviva come "ente senza faccia" o come mero "ente di copertura" soggetto ad un penetrante controllo statale⁶⁷. Ciò significa, in termini più generali, che ad ogni livello di governo andrebbe garantito un sufficiente grado di "esclusività", nel senso di tendenziale coincidenza tra funzioni amministrative e titolarità delle stesse in capo ad un unico livello di governo, in conformità al principio, già sancito dalla prima

(64) A. ROMANO, voce *Autonomia*, in *Digesto disc. pubbl.*, cit.

(65) Cfr. art. 15, ult. comma, Statuto regionale.

(66) Cfr. Corte cost., sent. 17 luglio 2007, n. 286 e sent. 26 giugno 2007, n. 238.

(67) Con l'espressione "ente senza faccia", Giannini definiva l'ente provinciale in *La Provincia nell'ordinamento regionale: opinioni e problemi*, in *Rivista delle Province*, 1970, p. 450.

legge Bassanini del 1997 ma spesso disatteso, della responsabilità e dell'unicità dell'amministrazione⁶⁸. Di tanto occorrerà tener conto in sede di riordino delle Province e delle loro funzioni⁶⁹.

Le proposte ricostruttive sono le più varie e vanno dall'ipotesi costituzionalmente orientata (cioè quella "abolizionista" *secundum constitutionem*)⁷⁰ a quella, più problematica, che fa leva sull'utilizzo della fonte legislativa primaria. In questa seconda direzione si è orientato il legislatore statale, dapprima agendo sul piano degli assetti funzionali con la prevista trasformazione della Provincia in un ente di secondo grado svuotato di reali funzioni; dipoi, privilegiando il criterio territoriale con il prevedere il riordino dei territori provinciali in vista della riduzione del numero delle Province esistenti⁷¹. Anche la questione

(68) Cfr. art. 4 legge 15 marzo 1997, n. 59.

(69) Il problema se mantenere o meno in vita le Province è una questione antica che risale alla discussione, in sede di Assemblea costituente, sulla possibilità di far coesistere la Regione (ente titolare di un ruolo legislativo e di programmazione) e la Provincia (ente locale assimilabile ai Comuni). Con l'istituzione delle Regioni le perplessità sull'opportunità di mantenere le Province assunsero rilievo ancora maggiore, tant'è vero che durante le prime legislature le Regioni erano parse intenzionate ad avvalersi di nuove forme di enti intermedi, rappresentate dai comprensori. Su queste tendenze storiche che riflettono una visione "bipolare" del sistema delle autonomie locali, incentrato solo su Regioni e Comuni: S. CASSESE, *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 323 ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *Le autonomie locali nell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 1974 e G. DE MARTIN, *L'amministrazione locali nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 1984. La discussione sembrava aver perso ormai valore da quando la legislazione ordinaria, a partire dagli anni Novanta, ha iniziato a valorizzare il ruolo delle Province, mediante l'attribuzione di importanti compiti di programmazione e di funzioni amministrative di area vasta, anticipando così l'affermazione del principio di sussidiarietà ad opera della Riforma costituzionale del 2001.

(70) In particolare, ci si riferisce al disegno di legge costituzionale "Soppressione degli enti intermedi", approvato dall'Esecutivo l'8 settembre 2011, che prevede la costituzione, in luogo delle Province, dei c.d. "enti locali regionali", possibile oggetto di una disciplina differenziata a livello regionale.

(71) Si è sostenuto in dottrina che la rappresentazione della Provincia quale livello intermedio di governo può essere considerata un'ipotesi normale; purtroppo, in certe Regioni si potrebbe anche fare a meno del livello provinciale, atteso che la Costituzione non dice nulla circa il numero e la consistenza delle Province: per questa opinione, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Questa rivista*, 3, 2011, p. 467 ss., in part. p. 481.

se si possa fare a meno della democraticità quale elemento essenziale delle Province meriterebbe di essere approfondita, a partire dai dubbi che sono stati sollevati sull'asserita equiparazione tra Comuni e Province alla luce di quanto dispone l'art. 114 Cost.⁷².

Tuttavia, ciò che preme qui evidenziare sono gli elementi di criticità collegati alla scelta relativa all'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti territoriali con lo strumento della decretazione d'urgenza, alla carenza di un disegno organico di riforma istituzionale e, soprattutto, alla scarsa attenzione per il rispetto dei vincoli costituzionali⁷³.

È contraddittorio con la nozione costituzionale di autonomia locale pensare che l'iniziativa comunale di cui all'art. 133 Cost., da presupposto essenziale per la modificazione delle circoscrizioni provinciali, possa trasformarsi in un elemento solo "eventuale" per redigere le proposte regionali di riordino delle Province, come lascia supporre l'art. 17 del d.l. 35/2012⁷⁴. E del pari è criticabile il tentativo di prefigu-

(72) A quest'affermazione si è obiettato che una conseguenza pratica dalla nuova formulazione dell'art. 114 Cost. sarebbe proprio il carattere direttamente rappresentativo degli enti in esso elencati, carattere da considerarsi necessario e come tale non "disponibile" da parte del legislatore ordinario: S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, cit., p. 481.

(73) A conferma della mancanza di un disegno organico di riforma, si può richiamare il rapido cambiamento di prospettiva da parte dell'Esecutivo in tema di riordino delle Province, le quali dapprima sono state trasformate in un ente di secondo grado e riconosciute competenti a svolgere esclusivamente una funzione di coordinamento e indirizzo nei confronti dei Comuni (art. 23 d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), e in seguito fatte oggetto di un riordino "selettivo", che prevede la sopravvivenza delle sole Province per così dire "strutturate", rese titolari di una serie di funzioni fondamentali individuate con l'art. 17 d.l. 95/2012, convertito dalla legge 135/2012. Sui problemi di costituzionalità della disciplina introdotta dal citato art. 23 d.l. 201/2011: G. VESPERINI, *Le nuove Province*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 272.

(74) L'analisi dell'art. 17 del citato decreto 95/2012 evidenzia un certo disallineamento tra la procedura ivi delineata e l'art. 133, comma 1, Cost., il quale per l'avvio di ogni ipotesi modificatoria delle circoscrizioni provinciali prevede l'"iniziativa dei Comuni". I dubbi di costituzionalità derivano dalla scelta statale di predeterminare unilateralmente le condizioni idonee a garantire la sopravvivenza delle Province e di sostituire il presupposto necessario dell'iniziativa dei Comuni con una forma di coinvolgimento per così dire "indiretta" degli stessi, che si attua per il tramite del Consiglio delle autonomie locali (o in mancanza, l'organo regionale di raccordo tra Regioni ed enti locali), inca-

rare, per la Città metropolitana, un modello rigido di organizzazione sovracomunale che non prevede alcuna forma di coinvolgimento della Regione⁷⁵. Queste scelte sono un esempio di quella politica dell'uniformità che, come già rilevato, costituisce il vizio del regionalismo italiano e rende più complicate le relazioni istituzionali tra livello di governo.

Appare inoltre evidente che, con la previsione di schemi normativi uniformi per categorie di enti, si rischia di compromettere l'esigenza di tutela delle specifiche realtà territoriali, in contraddizione con il significato più vero dell'autonomia locale, intesa come autonomia del "singolo" ente locale.

A parte il dubbio se con le proposte di riordino delle Province sia possibile derogare ai parametri minimi uniformi imposti dal Governo – questione particolarmente sentita per la Provincia di Belluno e per altre realtà territoriali, dove si impone l'esigenza di tutela delle speci-

ricato di deliberare le ipotesi di riordino delle Province. A conferma dell'impostazione centralista sottesa alla disciplina statale si può richiamare anche la previsione che riconosce allo Stato il potere di procedere comunque con atto legislativo di iniziativa governativa, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, qualora una o più Regioni non giunga a deliberare le iniziative di riduzione o accorpamento (art. 17, comma 4). A parte l'incerto coordinamento con il citato art. 23 del d.l. 201/2011, pare criticabile la scelta di non prevedere una disciplina di raccordo con la vigente normativa in materia di federalismo fiscale (legge 42/2009, e relativi decreti attuativi, in particolare cfr. il d.lgs. 68/2011): l'omissione pare grave perché genera dubbi sulla possibilità di assicurare il finanziamento delle funzioni e sull'effettivo esercizio delle stesse.

(75) L'art. 18 del citato decreto 95/2012 individua dall'alto il percorso per addivenire all'istituzione della Città metropolitana, ponendo la regola della coincidenza automatica tra Città metropolitana e territorio provinciale, senza assicurare un effettivo coinvolgimento delle Regioni interessate (come invece prevedevano l'art. 22 t.u.e.l. e l'art. 23 legge 42/2009, espressamente abrogati dal citato art. 18). Le Regioni sono chiamate solo a rendere un parere sulla proposta di Statuto, nell'ipotesi in cui si decida di prevedere un'articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni, ma si tratta di un parere non vincolante dal quale è consentito prescindere (art. 18, comma 2-bis). Un ulteriore rilievo critico riguarda la previsione che demanda allo Statuto della Città metropolitana l'individuazione delle modalità in base alle quali effettuare conferimenti di funzioni da parte della Città metropolitana ai Comuni ricompresi nel suo territorio, o alle loro forme associative, e viceversa (art. 18, comma 9, lett. c) e d), in contrasto con l'art. 118 Cost., secondo cui la competenza a disciplinare la titolarità delle funzioni amministrative spetta solo allo Stato e alle Regioni, in funzione della relativa competenza legislativa.

ficità territoriali –, si ritiene che la previsione di modelli organizzativi uniformi per tutti i territori regionali non rappresenti una soluzione soddisfacente, né per quanto attiene al livello provinciale, né per quello comunale.

Per valorizzare al meglio il ruolo regionale e giungere a conclusioni più apprezzabili, occorrerebbe partire dal riferimento normativo che riconosce in capo alla Regione il compito fondamentale della programmazione e del coordinamento⁷⁶, e concludere di conseguenza, sostenendo che, negli ambiti di propria competenza legislativa, il legislatore regionale potrebbe decidere di confermare in capo alle Province le funzioni già svolte ed eventualmente di conferire ulteriori funzioni, nel rispetto della configurazione della Provincia quale “ente di area vasta” e fermo restando il limite delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, individuate dal decreto 95/2012 sulla *spending review*⁷⁷. Vero è che siffatta linea interpretativa non è stata accolta dal legislatore statale, visto il tenore sia dell’art. 23 del decreto legge 201/2011 (c.d. decreto Salva Italia), sia dell’art. 4 del più recente decreto legge 188/2012 recante “Disposizioni urgenti

(76) Cfr. art. 17, comma 11, e art. 18, comma 7-*bis*, del citato d.l. 95/2012.

(77) L’art. 17, comma 10, del decreto 95/2012 individua le funzioni fondamentali delle Province (pianificazione territoriale, tutela e valorizzazione dell’ambiente, pianificazione dei servizi di trasporto, classificazione e gestione delle strade provinciali, programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell’edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado). In sede di riallocazione delle altre funzioni, non fondamentali, ricadenti nelle materie di competenza legislativa regionale, i legislatori regionali potrebbero privilegiare il livello comunale (come prevede l’art. 23 d.l. 201/2011). Tuttavia, secondo un’altra prospettiva, più coerente con l’art. 118 Cost., si dovrebbe ammettere il potere delle Regioni di confermare le funzioni già attribuite al livello provinciale con legge regionale e di conferirne di nuove. In ogni caso, si dovrà tener conto della nuova configurazione della Provincia quale “ente di area vasta” e, alla luce di questa, effettuare le scelte di riallocazione delle funzioni svolte dalle Province. A noi pare che le funzioni di “area vasta” (come quelle in materia di acqua e di rifiuti e quelle inerenti alle politiche del lavoro e della formazione professionale) non siano suscettibili di essere riallocate ai Comuni, né di essere accentrate a livello regionale: sul tema, cfr. documento Upr dell’8 agosto 2012, ad oggetto “il Riordino delle Province. Commento all’articolo 17 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 recante Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”, reperibile sul sito dell’Unione delle Province d’Italia, www.upinet.it.

in materia di Province e Città metropolitane”, che ha sostanzialmente confermato il vincolo per le Regioni di trasferire ai Comuni le funzioni già conferite alle Province, salvo che “per assicurarne l’esercizio unitario, tali funzioni siano acquisite dalle Regioni medesime”, escludendo così la possibilità che per scelta regionale le Province abbiano la titolarità di funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali individuate dall’art. 17, comma 10 del citato decreto 95/2012⁷⁸.

In merito a questo come ad altri aspetti, si auspica un ripensamento da parte statale, potendo riflettere sulla possibilità che, dopo il rinnovo del Parlamento e l’insediamento del nuovo Esecutivo nazionale, la complessiva problematica possa essere affrontata con un approccio differente. Sotto questo profilo, dopo mesi di estenuanti lavori svolti sotto il rapido trascorrere dei termini imposti dal decreto 95/2012, anche la proroga fino al 31 dicembre 2013, che è stata di recente disposta dalla legge di stabilità 228/2012 relativamente all’emanazione delle leggi statali e regionali di riordino oltretutto all’applicazione della normativa sul riordino delle circoscrizioni provinciali e sull’istituzione delle città metropolitane, non può che essere vista con favore, quale momento propizio per maturare e avviare percorsi di riforma condivisi tra i vari livelli di governo territoriale, improntati al principio della leale collaborazione.

Esigenze di razionalizzazione del sistema amministrativo consigliano di perseguire obiettivi di semplificazione con l’eliminazione di situazioni di concorso di più livelli di governo nell’esercizio della medesima funzione. D’altro canto, il principio di sussidiarietà esige la ricerca della dimensione territoriale ottimale per l’esercizio di ogni funzione amministrativa. Sotto questo profilo, pare lecito dubitare che, con un criterio tanto generico quanto discutibile, sia possibile immaginare la riallocazione *tout court* in capo ai Comuni delle funzioni svolte dalle Province, come prescrive l’art. 23 d.l. 201/2001: tanto più se in gioco vi sono funzioni di “area vasta” che non sono suscettibili di attribuzione ai Comuni, tenuto conto della situazione attuale delle ammini-

(78) È quanto dispone il comma 10-bis dell’art. 17 del d.l. 95/2012, che è stato di recente introdotto dal citato decreto legge 188/2012.

strazioni comunali spesso connotata da gravi carenze dimensionali, organizzative e finanziarie.

Il problema vero riguarda “l’analisi delle funzioni” e la scelta dei relativi criteri di allocazione, prima che il riordino territoriale; ed è anche il profilo più delicato.

A parte i problemi di coordinamento tra norme tra loro assai poco conciliabili⁷⁹, è evidente che la questione ha portata ampia e si intreccia con il controverso tema della definizione dei contenuti delle “materie costituzionali” oggetto di riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

La presenza di numerosi intrecci di competenze statali e regionali suggerisce di adottare un approccio collaborativo tra Stato e Regione, nella convinzione che l’opera ricognitiva delle funzioni non possa essere lasciata al singolo livello di governo titolare della competenza legislativa, né quindi che l’individuazione delle funzioni conferite con legge statale avvenga con un d.p.c.m., senza la previsione di alcun passaggio concertativo in sede di Conferenza Unificata⁸⁰. Ciò è tanto più vero per quelle materie, in ordine alle quali, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, si è verificato un passaggio di competenza tra Stato e Regioni, ovvero permangono incertezze sull’esatto riparto di competenze legislative.

Il riordino delle funzioni delle Province ha come suo presupposto indispensabile la necessità di un’opera chiarificatrice diretta a rendere più certi i criteri di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni⁸¹, per non generare ulteriori momenti di conflitto interistitu-

(79) Ci si riferisce da un lato alla disposizione che impone a Stato e Regioni di trasferire ai Comuni le funzioni svolte dalla Provincia, salvo accentrare a livello regionale quelle implicanti la necessità di esercizio unitario (art. 23 d.l. 201/2011), e dall’altro lato la disposizione, più favorevole per le Regioni, che non detta criteri vincolanti in merito alla riallocazione delle funzioni per le materie di competenza legislativa regionale (art. 17 d.l. 95/2012).

(80) Non è stato previsto, come sarebbe invece stato auspicabile, il coinvolgimento regionale nella definizione delle funzioni statali conferite alle Province, tenuto conto del ruolo delle Regioni nel complessivo processo di riallocazione delle funzioni provinciali.

(81) Si dà il caso che, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, lo Stato abbia

zionale che potrebbero sfociare in nuovi interventi della Corte costituzionale⁸².

Si ritiene inoltre indispensabile compiere un'attenta analisi delle singole tipologie di funzioni esercitate dalle Province, per riuscire a selezionare quelle di "area vasta" che potrebbero essere confermate in capo al livello provinciale. L'individuazione delle funzioni di "area vasta" e del livello allocativo più adeguato per il loro esercizio è un problema che riveste precedenza logica rispetto al riordino degli ambiti territoriali.

Tuttavia, anche a prescindere da quest'ultimo rilievo, non è dubbio che la questione del riordino delle Province vada affrontata con approccio unitario, in ragione della varietà dei profili coinvolti: si pensi alla corrispondenza tra funzioni e territori, e a quella tra funzioni e risorse finanziarie⁸³.

Solo dopo aver individuato le funzioni fondamentali per ciascun livello di governo e ricostruito il quadro delle ulteriori funzioni conferite con legge statale e regionale, si può procedere alla determinazione delle risorse necessarie al loro esercizio.

Diversamente, se mancasse un quadro predefinito delle funzioni spettanti ai vari livelli di governo, ogni tentativo di riformare la finanza pubblica sarebbe destinato a fallire e il passaggio dal criterio della spesa storica a quello del fabbisogno standard rimarrebbe un obiet-

trasferito alle Province funzioni in materie oggi rientranti nella competenza legislativa, esclusiva o concorrente, delle Regioni; e si dà il caso che una Regione abbia trasferito funzioni alle Province in ambiti di materie oggi facenti capo alla competenza esclusiva dello Stato (si pensi alla tutela dell'ambiente).

(82) Visto l'incerto tenore delle norme in questione, il nostro Giudice delle leggi potrebbe essere chiamato a dirimere eventuali dubbi di legittimità costituzionali coinvolgenti le scelte legislative, statali e regionali, di riallocazione delle funzioni svolte dalle Province.

(83) Il legislatore statale ha previsto scadenze temporali diverse per il riordino territoriale (il 24 ottobre per l'invio delle proposte regionali di riordino al Governo) e per il riordino delle funzioni (il 31 dicembre 2012 per l'emanazione delle leggi regionali di riordino delle funzioni, pena l'intervento sostitutivo governativo); rimane inoltre incerto in che modo il Governo intende procedere, se cioè in via di decretazione d'urgenza ovvero attivando il procedimento legislativo ordinario.

tivo aleatorio ed indice evidente del criticato contrasto tra il centralismo imperante e l'autonomia sacrificata.

8. Conclusioni

Il modello di *governance* locale, com'è delineato dal nuovo Statuto della Regione Veneto, si fonda su un'alta considerazione della Regione come ente di indirizzo e coordinamento.

La prospettiva è diversa da quella "statalista" che accoglie la considerazione dell'ente locale alla stregua di organo periferico dello Stato. La critica al centralismo che governa i processi decisionali pubblici coinvolge anche la scarsa considerazione della portata precettiva delle disposizioni costituzionali relative ai rapporti tra i vari livelli di governo che compongono la Repubblica.

In un contesto, dove spesso l'ordinamento degli enti locali diviene facile terreno di scontro tra Stato e Regioni, non si può pretendere di escludere *tout court* l'utilità di un certo livello di governo, in spregio ai principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione: neppure di quello intermedio che, tra l'altro, rappresenta una vera "invariante" nel panorama europeo⁸⁴. Se poi si guarda al clima nazionale di forte liberalizzazione, quale si prospetta all'indomani delle recenti riforme dell'Esecutivo, mantenere il livello intermedio di governo potrebbe significare molto, nell'ottica di garantire un controllo più efficace sui servizi pubblici, come quelli ambientali. E questa conclusione sembra confortata dal dato normativo, tenuto conto che la tutela dell'ambiente è inclusa oggi nell'elenco delle funzioni fondamentali delle Province⁸⁵.

Nell'ottica della riduzione della spesa pubblica, la razionalizzazione delle funzioni dei livelli di governo, e di quello provinciale in particolare, rappresenta un imperativo urgente, ma soprattutto un'occasione

(84) Lo rilevano, tra gli altri, G. PASTORI, voce *Provincia*, in *Digesto disc. pubbl.*, XII, Torino, Utet, 1997 e L. VANDELLI, *I Comuni e le Province*, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 240. Sulla posizione della Provincia quale ente dotato di garanzia costituzionale, F. BENVENUTI, *La Provincia nell'ordinamento costituzionale*, in *Scritti giuridici*, cit., II, p. 1859 ss.

(85) Cfr. art. 17, comma 10, citato d.l. 95/2012.

offerta al legislatore regionale per ripensare la geometria della *governance* locale e vitalizzare la percezione, oggi offuscata, del principio dell'autonomia regionale.

L'allocazione delle funzioni amministrative non può essere trattata come un problema svincolato dall'esame della reale dimensione degli interessi da tutelare e delle finalità da perseguire. La flessibilità rappresenta la parola d'ordine che dovrebbe plasmare le politiche regionali in vista dell'individuazione del "giusto" livello allocativo delle funzioni e della tutela delle specificità territoriali.

Così potrà accadere che, per talune realtà territoriali, il livello provinciale si riveli il più adatto a garantire l'esercizio più efficace delle funzioni, mentre per altre realtà sia preferibile conservare le funzioni in capo al livello comunale, ad esempio incentivando la via dell'associazionismo o quella della fusione tra Comuni⁸⁶.

Queste considerazioni ci sembrano utili per sottolineare, ancora una volta, la validità di quell'impostazione funzionalistica sopra richiamata, che si ritiene possa rappresentare un punto di partenza per riprendere la discussione sulla riforma delle Province, come su altri temi importanti che riguardano il sistema delle autonomie.

Circa il valore fondante del criterio della "naturalità" delle funzioni sembra avere piena coscienza il legislatore statutario, quando definisce i tratti di un chiaro disegno regionale che riflette l'immagine di un'amministrazione a servizio dei cittadini e si incentra sulla ricerca dei modi per assicurare un equo temperamento tra la valorizzazione di istanze locali e la tutela di interessi generali.

Le previsioni del nuovo Statuto della Regione Veneto, sotto questo profilo, si segnalano come un originale tentativo di valorizzare al massimo il principio autonomistico e la sua fondamentale essenza democratica.

(86) L'esperienza dimostra come in territori, caratterizzati dalla presenza di amministrazioni comunali di piccole dimensioni, come il Bellunese, l'allocazione delle funzioni amministrative al livello comunale non rappresenti la soluzione in grado di garantire l'esercizio delle stesse in termini di efficienza. Nell'ottica di valorizzare le autonomie locali, l'associazionismo comunale sembra invece rappresentare la soluzione più convincente.

L'auspicio è che, di fronte all'imperante centralismo statale, il legislatore regionale riesca a portare a compimento, con serietà e dinamismo, il compito assegnato dalla nuova Carta regionale di dare risposte concrete alle istanze provenienti dal territorio senza disattendere le esigenze di unitarietà, in coerenza con l'idea di autonomia "relazionale", ossia funzionalizzata alla realizzazione dell'uguaglianza sociale.

TABLE OF CONTENTS AND ABSTRACTS

Centralism or Secession: The (Misguided) Dilemma of a Legal System in Crisis (p. 3)

Gianluca Gardini

Essays and Articles

Crisis Legislation and Regional Councils: Reducing the Costs of Politics or of Democracy? (p. 29)

Nicola Viceconte

The numerous scandals that have hit the regional councils of some Italian regions pose a serious challenge to the role of regional political representation, for they legitimize the idea that the State should intervene in order to reduce the number of regional councilors and, more in general, the costs of politics. After decree-law no. 138/2011, sanctioned by the Constitutional Court in its judgment no. 198/2012, those aspects were also addressed by decree-law no. 174/2012, with incisive measures on regional autonomy. Policies of cost containment of policy, although appropriate, tend to “identify a guilty party” and appear not to be respectful of constitutional principles, thus entailing the risk of affecting political representation.

“Remettre les Régions a leur place”: From Europe of the Regions to Regions without Europe? (p. 57)

Claudio De Fiores

The global economic crisis has exacerbated secessionist tendencies in Europe (Catalonia, Belgium, Scotland, Italy). This phenomenon has also been fueled by the European Union. Throughout its history, the EU preferred to establish direct relationships with the European Regions, especially with the

most economically relevant ones. But the idea of a Europe without States, without Sovereignty, without Government is an illusion. This text examines the contradictions of the process of building a “Europe of the Regions” and warns that, in order to overcome the crisis of the global economy, the “governance system” is no longer enough: one needs to rediscover the role of the State. The recent constitutional reforms in Italy go in this direction.

Secession of States and European Union Membership: Catalonia at the Crossroads (p. 95)

Alfredo Galán Galán

The essay frames the recent initiatives of the Autonomous Community of Catalonia aiming to obtain a formal recognition of its right to self-determination (a precondition for its conversion into an independent State) within the framework of the initiatives, which have been undertaken by other European sub-state entities, to achieve formal recognition from the European Union as “sovereign” nations. The article examines the possible effects of such unilateral decisions on the incorporation of the potentially new State in the European Union and the extension of its rights to its citizens.

Scotland: Devolution, Quasi-Federalism, Independence? (p. 137)

Alessandro Torre

Scottish devolution has supplied a crucial contribution to the definition, in the north of Britain, of a sub-state governmental level, which is expressed through the three fundamental branches of government powers. Under the aegis of a strong nationalist party currently in power, this special form of self-government has deep links with various components of civil society and has significantly reduced the participatory deficit that has been a source of distress for the British government. The last act of this wide-ranging process of transfer of constitutional functions and identity revival – i.e., for nationalists, independence from the UK – will be the object of a referendum (that will be held in autumn 2014). The article analyzes the various stages of this process and assumes that the vast mobilization of British and Scottish public opinion as regards the link between devolution and independence will involve, as has been observed for quite some time, the irrelevance waning of the traditional flexibility of the English notion of the Constitution.

Belgian Federalism in the Light of the Sixth State Reform (p. 181)

Francesca Angelini, Marco Benvenuti

The article examines the federal evolution of the Belgian constitutional order, with particular reference to the sixth State reform, currently in progress, subsequent to the federal elections of 13th June 2010 and to the complex development of the “Accord institutionnel pour la sixième réforme de l’Etat”. The analysis focuses on the procedural topics, the structure of Brussels and its neighborhood, the Senate, the division of powers between the State and the federated entities and, finally, the financial autonomy of such entities. The overall picture that ensues leads to two wide-ranging considerations. On the one hand, the constant claim in the Belgian public debate of identitarian and linguistic peculiarities stands out as an eminently political objective. On the other, the continuous transformation of the territorial dimension of the Belgian legal order is also a good example of the choice to weigh more on the legal and constitutional expression of the crisis of citizenship than on the predominantly social underlying reasons of such crisis.

The Normative Constitution and the Principle of Budgetary Stability (p. 229)

Gerardo Ruiz-Rico Ruiz

The economic crisis has called into question the funding of minimum standards of social welfare. The constitutional amendment to art. 135 of the Spanish Constitution establishes the principle of a balanced budget that sheds a new light on the welfare State, with consequences for the effectiveness of constitutional rights. The latter is decreasing in proportion to the application of spending cuts that are applied to the public policies that support them.

Notes and Comments**Continuity and Changes in the 2012 Sicilian Regional Election (p. 265)**

Pasquale Colloca, Rinaldo Vignati

The 2012 Sicilian regional election was a significant event in Italian politics, in that it displayed elements of both continuity and discontinuity with

respect to the historical characteristics of elections in Sicily. In particular, the paper focuses on the unprecedented levels of abstention, the end of the center-right coalition's hegemony, and the remarkable success of a new political force, the Movimento 5 Stelle (M5S). The authors apply an ecological inference technique (the "Goodman model") to estimate the extent of voter flows between the 2008 and 2012 regional elections. Findings provide evidence that overall electoral results are the product of complex voter movements; the most important movements estimated by the model flow from the center-left to the M5s and from the center-right toward abstention. The authors also address voters' recourse of candidate preferences.

Regional Observatory

Autonomy and Subsidiarity in the New Statute of the Veneto Region
(p. 303)

Marta Mattiuzzi

Francesca Angelini

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli studi di Roma "La Sapienza"

Marco Benvenuti

Professore aggregato e Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli studi di Roma "La Sapienza"

Pasquale Colloca

Ricercatore in Sociologia generale, Dipartimento di Scienze dell'educazione, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Claudio De Fiore

Professore ordinario di Diritto costituzionale, Seconda Università degli studi di Napoli

Alfredo Galán Galán

Profesor acreditado Catedrático de Derecho administrativo, Universidad de Barcelona

Gianluca Gardini

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli studi di Ferrara

Marta Mattiuzzi

Dottore di ricerca in Diritto amministrativo. Funzionario della Regione Veneto

Gerardo Ruiz-Rico Ruiz

Professor Catedrático de Derecho constitucional, Universidad de Jaén

Alessandro Torre

Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro". Presidente del Devolution Club

Nicola Viceconte

Ricercatore in Diritto pubblico presso ISSIRFA-CNR

Rinaldo Vignati

Assegnista di ricerca, Dipartimento di Scienze politiche e sociali, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Istituzioni del Federalismo – articolata nella Rivista e nei Quaderni – pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'ar-

ticolo; originalità e novità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredata da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.