

Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato

di Pietro Ciarlo e Marco Betzu ()*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

petenze per definire con maggiore autonomia criteri, limiti e soglie per la tutela degli elementi (aria, acqua, suolo) dall'inquinamento, nonché intervenire sulle fonti di produzione degli inquinanti per indurne la riduzione, ovvero salvaguardare, a fini di prevenzione, la condizione naturale delle acque, dell'aria e del suolo", all'ambito "requisiti dei veicoli nell'ambito di un'azione per la riduzione delle emissioni inquinanti, riposizionando il ruolo della Regione in particolare nei rapporti con la Motorizzazione civile – Limitatamente all'acquisizione della possibilità di intervenire sulle caratteristiche costruttive e funzionali e sui requisiti di idoneità dei veicoli a motore", senza tralasciare l'ambito del risarcimento del danno ambientale, nella prospettiva di "Ottenere una correlazione diretta tra il risarcimento del danno ambientale e il territorio regionale che subisce il danno".

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

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

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

tale risultato è del tutto evidente.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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