

DIRITTI E MODELLI DI REGIONALISMO*

di GENNARO FERRAIUOLO**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Competizione *versus* collaborazione? – 3. Principio cooperativo, decisione politica, responsabilità: crisi della collaborazione o crisi della rappresentanza? – 4. Il rilievo sistematico dei modelli di distribuzione territoriale del potere. – 5. Lo spazio della cooperazione, lo spazio della competizione. – 6. Libertà individuali e autonomia territoriale: una “teoria della giustizia” per lo Stato delle autonomie.

1. *Premessa.* - Quale Stato delle autonomie per la tutela dei diritti fondamentali? L'interrogativo acquista particolare interesse per l'attualità che sembra oggi essere tornata a caratterizzare la contrapposizione tra differenti modelli di regionalismo/federalismo: quello solidale/cooperativo da un lato e quello competitivo/duale dall'altro.

In riferimento al regionalismo italiano, la dottrina – confortata anche da una consolidata giurisprudenza costituzionale – sembra concorde nel ritenerlo fondato su un impianto sostanzialmente cooperativo, sebbene ancora connotato da profonde carenze sotto il profilo strumentale. Questa valutazione è supportata anche dal raffronto con altre esperienze ordinamentali che, per ciò che concerne la strutturazione dei rapporti tra centro e periferia, sembravano indicare quale via maestra quella della leale cooperazione. Così, di recente, si è ribadito, in maniera *tranchant*, come «il modello del federalismo duale o competitivo sia ormai un ricordo del passato: tutti i modelli federali sono ormai più o meno improntati al modello cooperativo»¹. In termini ancora più ampi, si è individuato nel *principium cooperationis* – contrapposto allo schema duale «ispirato ad una logica veterogarantista che [...] non può oramai più trovare (se mai davvero ha trovato...) accoglienza né in seno alla Carta né nel diritto costituzionale vivente» – la coordinata irrinunciabile («principio-fine» e «principio-mezzo») per la conformazione tanto delle relazioni interorganiche quanto di quelle intersoggettive².

* Il presente lavoro è pubblicato negli *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo II, Napoli, 2008, pp. 961-981.

** Ricercatore di Diritto costituzionale, Università degli studi di Napoli Federico II.

¹ Così B. CARAVITA DI TORITTO, voce *Stato federale*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006, p. 5735.

Diviene naturale chiedersi, preliminarmente, se affermazioni di tale portata possano considerarsi messe oggi in discussione dal ritorno, in alcuni ordinamenti, di tendenze che sembrano ascrivere a modelli di *separative federalism*, sostanziatesi o in una riduzione dei momenti di integrazione legislativa tra Stato centrale ed enti federati – è il caso della riforma del federalismo tedesco – o nel tentativo di puntuale e minuziosa riscrittura degli elenchi di materie che delimitano la competenza dei diversi livelli di governo – così nella nuova fase statutaria apertasi in Spagna e nei processi devolutivi in atto nel Regno Unito³.

Da una prospettiva diversa, occorrerà valutare le ricadute delle opzioni che valgono a denotare i diversi modelli di decentramento politico in rapporto al complessivo impianto di tutela dei diritti, cercando di svolgere alcune riflessioni più direttamente legate all'interrogativo da cui ha preso le mosse il presente contributo.

2. *Competizione versus collaborazione?* – Una prima necessaria puntualizzazione concerne la valutazione che, allo stato, può essere data delle spinte dualistiche sommariamente richiamate.

L'esperienza mostra inequivocabilmente come il fenomeno cooperativo tenda a radicarsi nella dimensione materiale delle Costituzioni, spesso travolgendo – sotto la pressione di principi costituzionali di portata assai ampia, che trascendono la stessa dimensione autonomistica (unità, eguaglianza, solidarietà; ma sul punto si tornerà in seguito) – il dato formale a cui più immediatamente sembra ancorarsi il riparto di competenze. Di ciò è riprova, su scala assai ampia, la stessa origine non scritta del principio di leale collaborazione⁴.

La vicenda del regionalismo italiano può essere considerata, sotto tale aspetto, esemplare, sia per la *torsione* che ha fatto registrare rispetto al modello

² Cfr. A. RUGGERI, *Riforme della Costituzione e riforme della politica (notazioni di metodo su se, come e cosa riscrivere della legge fondamentale)*, in *www.federalismi.it*, n. 13, 2007, p. 19 ss. (le citazioni riportate nel testo sono riprese rispettivamente da p. 20 e da p. 23).

³ Su tali aspetti, cfr. I. RUGGIU, *Il principio di leale collaborazione tra «blindatura» delle competenze e organi di rappresentanza territoriale*, in M. Scudiero (a cura di), *Le autonomie al centro*, tomo I, Napoli, 2007, p. 100 ss.; ID., *Il nuovo Statuto catalano*, in *Le Regioni*, n. 2, 2007, p. 299 ss.; ID., *Il "ritorno" del principio di competenza?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2008, 101 ss.

⁴ Sul punto cfr. P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, p. 477. Si veda anche R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995, p. 45 ss.: l'Autore richiama una *identità strutturale* dei principi cooperativi che sarebbe data proprio dalla loro comune natura di *principi costituzionali di origine integrativa, coessenziali rispetto alla*

formale originariamente delineato nella Carta fondamentale del 1948⁵, sia nel consolidamento della revisione del Titolo V operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, che pure aveva spinto parte della dottrina a parlare, a caldo, di «passo indietro verso il regionalismo “duale”»⁶. Un simile giudizio non poteva non fondarsi, tra i vari dati, anche sulla complessificazione degli elenchi di materie che – al di là della qualità della loro scrittura – lasciavano probabilmente trasparire la volontà del legislatore costituzionale di separare in maniera più rigida e netta che in passato le diverse sfere di competenza, come risultava confermato dalla formale scomparsa dal testo della Costituzione del limite dell'interesse nazionale. L'oggettivazione di una simile *intentio* – la sua *ratio*-nalizzazione – conduceva, nei fatti, ad esiti ben diversi, consentendo al principio di leale collaborazione di rafforzare, secondo la lettura – o riscrittura⁷ – del nuovo Titolo V offerta dalla Corte costituzionale, il proprio peso nel sistema di relazioni tra centro e periferia⁸.

Non sono dunque la presenza e la complessità delle elencazioni a potere, da sole, segnare il passaggio ad una dimensione competitiva – o maggiormente competitiva – di regionalismo. Il tentativo di giungere a definizioni assai precise delle differenti sfere di competenza non è un dato di per sé in grado di sovvertire l'impianto cooperativo di decentramento: la leale cooperazione non va necessariamente associata ad una definizione ampia (o approssimativa) dei titoli competenziali, ben potendo le aperture di un sistema costituzionale alle dinamiche dell'integrazione discendere da dati normativi esterni ai cataloghi di materie.

Anche il percorso di scrittura del Trattato costituzionale europeo si mostra, sotto tale profilo, significativo: la fondamentale esigenza – espressamente

natura stessa dello Stato composto.

⁵ Cfr. T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di Diritto regionale*, Milano, 2002, p. 89; T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA. VV., *Una riforma per le autonomie*, Milano, 1986, p. 45 ss. (ora anche in T. MARTINES, *Opere*, Tomo III, Milano, 2000, p. 913 ss.).

⁶ Cfr. A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, relazione presentata al seminario sul tema “Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione”, Bologna, 14 gennaio 2002, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁷ Si riprende il titolo del commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003 di A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2003, pp. 818-819.

⁸ Su tali profili cfr. M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, 2005, p. 575 ss. Si veda pure Id., *Prefazione*, in S. I. A. Violante, *Controllo amministrativo sugli enti locali e forma di Stato*, Napoli, 2005, pp. XI-XII, dove si sottolinea l'incidenza che il principio di leale collaborazione ha rivelato anche sul complessivo assetto del sistema dei controlli.

enunciata in seno alle istituzioni comunitarie⁹ – di maggiore chiarezza nell'assetto delle competenze, se da un lato ha portato a non rinunciare al principio di espressa attribuzione e, dunque, alle elencazioni dei campi materiali ad esso connessi quali cardini del riparto Unione-Stati, dall'altro non ha impedito di articolare numerosi momenti di flessibilità e integrazione fra diversi livelli di governo¹⁰, che trovano la loro sintesi più alta proprio nella previsione espressa del principio di leale cooperazione¹¹. Si tratta, peraltro, di soluzioni che conservano il loro rilievo poiché in gran parte riproposte all'interno del Trattato di Lisbona: questo, modificando il Trattato sull'Unione europea, stabilisce in particolare (art. 3 *bis*) che «in virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati».

Alla luce di quanto detto sembrano da condividere, dunque, le cautele mostrate in dottrina su quello che potrà essere, rispetto agli intenti prefigurati, il rendimento concreto della revisione costituzionale realizzata in Germania. In riferimento ai nuovi tratti del riparto *Bund-Länder*, è stata sottolineata la «valenza puramente illusoria della chiara e netta distribuzione delle competenze per separazione di settori materiali», scorgendo nel mantenimento della *konkurrierende Gesetzgebung* (sia pure variamente articolata) la «dimostrazione che ad una clausola di flessibilità delle potestà legislative un moderno Stato "composto" non può rinunciare»¹². Allo stesso modo, in rapporto al ruolo dell'organo di rappresentanza territoriale, si è evidenziato come non

⁹ Sia la dichiarazione n. 23 allegata al Trattato di Nizza ("Dichiarazione relativa al futuro dell'Unione"), sia la dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001, ponevano in primo piano proprio l'esigenza di una più precisa definizione del riparto di competenze tra Unione e Stati membri.

¹⁰ Si pensi alla clausola di flessibilità, alla conformazione di alcune tipologie di competenze, al rilievo che, sul versante dell'esercizio delle competenze, riveste il principio di sussidiarietà nella configurazione delineata nel relativo protocollo. Su tali aspetti cfr. F. R. DE MARTINO, *Il principio di competenza concorrente*; F. PASTORE, *Azioni europee di sostegno, di coordinamento o di complemento*; R. CRISTIANO, *La clausola di flessibilità*; V. BALDINI, *Il principio di sussidiarietà*, tutti in M. Scudiero (a cura di), *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Tomo I, Napoli, 2005, rispettivamente p. 387 ss., p. 411 ss., p. 433 ss., p. 467 ss.

¹¹ Sul punto sia consentito il rinvio a G. FERRAIUOLO, *Principio di leale cooperazione e garanzie procedurali*, in M. Scudiero (a cura di), *Il Trattato costituzionale*, cit., p. 503 ss.

¹² Così A. ANZON, *Cooperazione e differenziazione nella riforma del federalismo tedesco*, 26 febbraio 2007, in www.issirfa.cnr.it. Su tali aspetti cfr., più dettagliatamente, Id., *La "modernizzazione" del federalismo in Germania: spunti di riflessione per l'attuazione e l'aggiornamento del regime delle competenze legislative nell'ordinamento italiano*, 11 ottobre 2006, in www.federalismi.it; F. PALERMO, *La coincidenza degli opposti: l'ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico*, in www.federalismi.it, n. 3, 2007, p. 15 ss.

possa «dirsi peregrino il sospetto che da questa riforma la posizione del *Bundesrat* non ne esca fortemente contenuta rispetto al passato»¹³.

Anche per l'ordinamento spagnolo, accanto alle spinte impresse dall'apertura della nuova fase statutaria, non può omettersi di ricordare il rilievo riconosciuto all'impianto cooperativo dall'*Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, predisposto dal *Consejo de Estado*, su richiesta del Governo, nel febbraio del 2006¹⁴: all'interno del documento vengono individuati, quali «principi generali delle relazioni delle Comunità Autonome tra loro e con lo Stato», quelli di *solidaridad*¹⁵, *igualdad*¹⁶ e *cooperación y colaboración*.

Sospendendo il giudizio sulla portata effettiva dei processi in atto in altri ordinamenti, va evidenziato come separazione e collaborazione non possano in realtà essere considerati «veri e propri contrari o contraddittori in senso formale, ma solo dei principi opposti con una relazione per la quale il primo deve essere sempre presente e il secondo, eventuale, si può affermare solo per una restrizione della portata del primo e non per una sua negazione»; più precisamente, quello di separazione «è il principio generale sostanziale, l'altro è per sua essenza un principio derogatorio»¹⁷. Non può in effetti immaginarsi un modello di riparto in cui sia assente una qualsiasi delimitazione di sfere di competenza distinte, per quanto questa possa poi dimostrarsi caratterizzata da un alto grado di flessibilità e aperta a prospettive di integrazione. In linea generale, sembra pertanto corretta un'impostazione che non miri a definire i due diversi schemi relazionali in termini assolutizzanti: il rapporto tra separazione e collaborazione dovrà essere ricondotto ad una prospettiva non di

¹³ In tal senso V. BALDINI, *Il Bundesrat come camera federale ed organo di codecisione politica nell'ordinamento tedesco. Aspetti problematici di un'esperienza e nuove prospettive della riforma costituzionale*, in M. Scudiero (a cura di), *Le autonomie al centro*, tomo II, cit., p. 818; sul punto cfr. anche Id., *Il ruolo del Bundesrat prima e dopo la riforma costituzionale dell'assetto di federalismo cooperativo in Germania*, in V. Baldini (a cura di), *La Camera degli interessi territoriali nello Stato composto. Esperienze e prospettive*, Napoli, 2007, p. 40 ss.

¹⁴ Il documento può essere consultato sul sito www.issirfa.cnr.it.

¹⁵ «[...] Lo que el Estado, en sentido estricto, ha de garantizar no es la solidaridad en cuanto "principio" sino su "realización efectiva»»; «la tarea que la Constitución encomienda a las instituciones centrales del Estado es la de fomentar los comportamientos solidarios de las Comunidades Autónomas y combatir los que no lo sean» (*Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, cit., p. 189).

¹⁶ La «diversidad intrínseca del sistema solo es tolerable dentro de los ciertos límites, más allá de los cuales se rompería la unidad del sistema mismo. Por ello, el principio general de igualdad de los españoles consagrado en el artículo 14 ha de ser complementado con normas que sirvan tanto para garantizar la diversidad potencial como para prevenir sus eventuales excesos» (*Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, cit., p. 193).

¹⁷ Si tratta di alcuni passaggi della ricostruzione di A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, pp. 2502-2503.

reciproca esclusione ma di semplice prevalenza o, anche, di valutazione della portata della deroga (a livello concettuale e non quantitativo) alla separazione rappresentata dall'incidenza della collaborazione¹⁸.

D'altra parte, l'esperienza ha mostrato, in maniera chiara, che un modello di pura separazione è pensabile solo sul piano astratto¹⁹ e, comunque, non si ritiene che una più o meno intensa ripresa dello schema duale comporti il radicale abbandono dell'impostazione cooperativa, peraltro legata a fenomeni giuridico-istituzionali di portata assai ampia che non sembrano aver affatto esaurito la loro spinta propulsiva²⁰.

3. *Principio cooperativo, decisione politica, responsabilità: crisi della collaborazione o crisi della rappresentanza?* – Uno dei principali limiti di solito ascritti al modello cooperativo – e che potrebbe dunque suggerirne il superamento – è riconducibile all'alterazione che al suo interno verrebbe a prodursi sulla linearità dei processi decisionali, rendendo difficoltosa l'individuazione dei centri di imputazione della responsabilità politica²¹. La possibilità di comprendere con precisione «chi fa cosa» rappresenta un tratto irrinunciabile di ogni sistema democratico²²; l'obiezione riveste pertanto un rilievo non secondario.

¹⁸ La stessa Corte costituzionale ha in passato affermato, a proposito del principio di leale collaborazione, che esso «viene in particolare evidenza in ogni ipotesi [...] nelle quali non sia (*eccezionalmente*) applicabile l'opposto principio della separazione delle sfere di attribuzione»: così nella sentenza n. 177 del 1988, punto 5.2 del *considerato in diritto* (mio il corsivo).

¹⁹ Sul punto cfr. G. PITRUZZELLA, *Parlamento e sistema delle autonomie*, in AA. VV., *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001, p. 332.

²⁰ Si pensi al processo di integrazione comunitaria (cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione*, cit., p. 13 ss.), che oggi affronta le nuove importanti prove dell'allargamento e della modifica dei trattati, o alle esigenze poste dalla tutela dei diritti sociali, su cui ci soffermerà in seguito.

²¹ Il problema è messo in rilievo da V. BALDINI, *Il Bundesrat come camera federale*, cit., p. 816; A. ANZON, *Cooperazione e differenziazione*, cit. Sul tema v., più ampiamente, A. FILIPPINI, *Sulle tracce della responsabilità politica nei rapporti Stato-Autonomie locali: alcuni spunti, ancora in favore dello strumento dell'intesa*, in V. Baldini (a cura di), *La Camera degli interessi territoriali*, cit., p. 251 ss. Cfr. anche M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2006, 1667, che individua tra i limiti del costituzionalismo multilivello il fatto che «la diluizione dei centri e delle procedure di decisione impedisce una precisa imputazione di responsabilità e l'esercizio dei poteri (sanzionatori e di controllo) dei governati»; la critica, in questo caso, sembra però rivolta principalmente alla «ridislocazione dei poteri decisionali in favore di istanze politicamente irresponsabili (le autorità tecniche; le Corti)».

²² Cfr. G. AMATO, *Prima di tutto... Capire chi fa che cosa*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2002, p. 893, il quale, in riferimento al processo di integrazione comunitaria, afferma proprio che «per democratizzare l'Europa prima di tutto si dovrebbe capire chi fa che cosa».

Sotto tale aspetto potrebbe risultare decisiva la conformazione delle forme organiche di collaborazione tra livelli di governo. La presenza di sedi alte di raccordo, stabili e solidamente strutturate, che operino secondo moduli caratterizzati da un elevato grado di formalizzazione e di pubblicità, ridurrebbe senza dubbio il rischio che il ricorso agli schemi cooperativi si traduca nello sviluppo di processi decisionali tortuosi e poco trasparenti.

Con riferimento all'esperienza italiana, proprio partendo da simili considerazioni, è possibile percepire l'inadeguatezza del sistema delle Conferenze a sostenere, da solo, tutto il peso delle relazioni tra livelli territoriali di governo. Le competenze degli organi in questione risultano nel complesso definite da una normazione assai frammentaria; il regime di pubblicità degli atti può spesso rendere difficile il loro stesso reperimento; le modalità di svolgimento dei lavori, l'alto grado d'informalità che li caratterizza, la prassi di deliberazioni assunte quasi sempre all'unanimità, se per alcuni versi possono risultare elementi in grado di contribuire al rafforzamento dell'organo e della sua connotazione territoriale²³, fanno sorgere non poche perplessità in termini di certezza del diritto e di linearità dei processi decisionali. Tale stato di cose è da ritenere ancor più grave se si considera che gli atti elaborati in Conferenza Stato-Regioni operano spesso quale surrogato di un inesistente raccordo legislativo e, dunque, su un terreno in cui le esigenze segnalate dovrebbero assumere un rilievo maggiore. La mancanza nel sistema di una sede di rango costituzionale all'interno della quale dare spazio alle dinamiche dell'integrazione territoriale ha condotto ad un'aspra conflittualità dei rapporti tra Stato e Regioni, che si è tradotta (perlomeno in alcune fasi) in una crescita esponenziale dei giudizi in via principale innanzi alla Corte costituzionale, portando a scaricare su quest'ultima il delicato compito di offrire risposte a questioni caratterizzate da un alto tasso di politicità²⁴.

²³ Sul punto cfr. I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003, p. 207 ss.; Id., *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, p. 309 ss.; R. BIN, *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2007, 693 ss.

²⁴ Sul punto cfr. V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2007, p. 12 ss. e, da ultimo, S. STAIANO, *La forma di Stato dopo le recenti revisioni costituzionali: l'efficacia conformativa della giurisprudenza della Corte costituzionale*, relazione presentata al Convegno "Attualità della Costituzione e cambiamenti politico-sociali", Cassino, 25 giugno 2008, *paper*, in corso di pubblicazione nel volume che raccoglie gli atti del convegno. In merito, cfr. pure i dati riportati in F. MARCELLI (a cura di), *Il contenzioso Stato-Regioni: dati quantitativi*, Dossier n. 17 del Servizio studi del Senato, giugno 2008: dopo l'impennata di ricorsi in via di azione registratasi nel periodo 2002/2006 – dovuta essenzialmente ai problemi determinati dall'entrata in vigore delle modifiche costituzionali del Titolo V, Parte II della Costituzione – si osservano, negli ultimi due anni, «segni di rallentamento, ma non ancora di rallentamento consistente» (p. 9). Sul punto si vedano anche

Non è dunque un caso che in altri ordinamenti le conferenze non rappresentino un'alternativa alle Camere territoriali ma coesistano con esse, l'attività delle prime sviluppandosi in una dimensione caratterizzata da un alto grado di informalità e sul canale più propriamente esecutivo-amministrativo, quella delle seconde realizzandosi invece attraverso la formalizzazione e il rilievo giuridico esterno propri dei procedimenti e degli atti parlamentari²⁵. Proprio questa potrebbe rappresentare la strada per contrastare il pericolo che il frequente richiamo al principio di leale collaborazione conduca ad un «eccessivo ampliarsi dell'area di "deparlamentarizzazione" delle decisioni, a danno anche della loro trasparenza e chiara imputabilità»²⁶.

Non mancano peraltro ricostruzioni in senso diverso, che tendono ad individuare nelle camere di rappresentanza territoriale un elemento di disfunzionalità nelle dinamiche della forma di Stato, che accentuerebbe – anziché ridurre – alcuni degli aspetti problematici dei modelli di decentramento cooperativo²⁷. In particolare, la tendenza delle seconde camere a trasformarsi da sedi della rappresentanza territoriale a sedi di rappresentanza essenzialmente politico-partitica²⁸, da un lato si tradurrebbe in un *vulnus* per le autonomie nei loro rapporti con il centro, dall'altro accentuerebbe le segnalate incertezze in ordine all'effettivo dispiegarsi dei processi decisionali. Come già evidenziato a proposito della revisione del federalismo tedesco del 2006, un sintomo della recessività del modello cooperativo potrebbe allora scorgersi

le considerazioni svolte da Franco Bile, nell'ambito dell'annuale Conferenza stampa del Presidente della Corte costituzionale (*La giustizia costituzionale nel 2007*, Palazzo della Consulta, 14 febbraio 2008, reperibile sul sito www.cortecostituzionale.it).

²⁵ Su tali aspetti cfr. R. BIFULCO, *The italian model of State-local autonomes conferences (also) in the light of federal experiences*, in J. Luther – P. Passaglia – R. Tarchi (a cura di), *A world of Second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Milano, 2006, p. 1045 ss.

²⁶ Così A. ANZON, *Cooperazione e differenziazione*, cit.; nello stesso senso v. pure R. BIFULCO, *The italian model*, cit., pp. 1079-1080.

²⁷ Cfr. I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit.; R. BIN – I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, 2006, p. 905 ss.

²⁸ Secondo la tendenza messa in rilievo da R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle Camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989, n. 5, p. 1365 ss.; in merito fondamentali appaiono le considerazioni di S. STAIANO, *Note introduttive*, in M. Scudiero (a cura di), *Le autonomie al centro*, Tomo I, cit., p. XVI ss., che chiarisce come – anche nella prospettiva dello stesso Dehousse – al cd. "paradosso di Madison" «non è necessario dare il significato di prova ontologica dell'inutilità, ovunque, del Senato delle Regioni», essendo necessario superare «una vulgata semplificatrice e distorsiva, che lo adduce a riprova del non reversibile fallimento storico dell'esperienza delle Camere parlamentari a rappresentanza territoriale».

proprio nel ridimensionamento del ruolo delle camere di rappresentanza territoriale: queste, da potenziale strumento di razionalizzazione e chiusura delle forme di integrazione fra livelli di governo²⁹, verrebbero a configurarsi come elementi che ne palesano le disfunzioni.

In questa maniera si rischia però di non scindere problematiche che, seppure inevitabilmente connesse (anche per l'ampiezza della loro portata), vanno tuttavia affrontate con rimedi distinti, evitando fuorvianti sovrapposizioni.

Non può per prima cosa tacersi la difficoltà concettuale nel tracciare una netta linea di demarcazione tra le diverse forme di rappresentanza che in questa sede vengono in rilievo³⁰. Tutta la carica problematica della questione emerge già nel dibattito in Assemblea costituente: si pensi alla formula mortatiana della *integrazione* della rappresentanza politica³¹, o ai riferimenti di

²⁹ Sulla concezione della Camera di rappresentanza territoriale come più alta istanza di integrazione all'interno dello Stato composto, istituzione chiave nel quadro di un modello cooperativo di regionalismo-federalismo, cfr., tra i tanti, N. OCCHIOCUPO, *Le Regioni in Parlamento. Attualità di una ormai antica proposta: la Camera delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 5/1989, p. 1335 ss.; G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 1997, p. 277; R. BIFULCO, *Il bilanciamento dell'orafo. Appunti per la riforma del Senato*, in *Politica del diritto*, 2003, p. 209 ss.; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002, p. 353. Nella stessa prospettiva, cfr. M. SCUDIERO, *La legislazione*, cit., p. 584 e Id., *La nuova Regione. Un disegno da completare*, in *www.federalismi.it*, n. 5, 2005, p. 5.

Anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana si riscontrano decisioni coerenti con tale impostazione: è stata infatti utilizzata l'intesa forte – tipico strumento procedurale della leale collaborazione – per supplire alla «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (punto 7 del *considerato in diritto* della sentenza n. 6 del 2004, commentata, sotto il profilo che qui interessa, da F. BILANCIA, *La riforma del titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2004, p. 137 ss.).

³⁰ In merito cfr. i tentativi di F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2003, p. 1003 ss.; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., p. 11 ss. Sulla «difficoltà di costruire tipi di rappresentanza diversa da quella politica», cfr. G. FERRARA, *Art. 55*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Camere*, tomo I, *Art. 55-63*, Bologna-Roma, 1984, p. 6 ss.

³¹ Nel corso del dibattito in Assemblea costituente, Mortati cerca di chiarire il concetto di integrazione della rappresentanza politica in relazione alla conformazione della seconda Camera: «deve trattarsi di rappresentanza politica, non di rappresentanza di interessi [...] onde quest'ordine del giorno prospetta una seconda Camera che abbia una funzione politica, che non deve rispecchiare la prima, ma dev'essere una rappresentanza capace di esprimere interessi politici di carattere generale» (seduta della Seconda sottocommissione del 7 settembre 1946, p. 149; nello stesso senso cfr. pure l'intervento nella seduta della Seconda sottocommissione del 3 settembre 1946, p. 87). I resoconti dei lavori dell'Assemblea costituente possono essere

Ambrosini all'esigenza di un *completamento* di «quella che suole chiamarsi la rappresentanza popolare»³². Sul punto, i dati che in questa sede preme sinteticamente sottolineare sono i seguenti: nella sua evoluzione, la rappresentanza territoriale si distacca gradualmente dalla categoria della rappresentanza di interessi per avvicinarsi a quella della rappresentanza politica; la rappresentanza territoriale, come mostra chiaramente l'esperienza, non taglia mai fuori, completamente, la mediazione partitica.

Muovendo da simili premesse si riesce allora a comprendere come «nell'evoluzione storica, spesso secolare, [...] il mutamento di funzione delle Camere a rappresentanza territoriale può essere segno, non tanto del fallimento, quanto piuttosto di conseguimento dello scopo, lo scopo delle integrazioni e della garanzia delle entità statali»³³. Inoltre, le critiche alla rappresentanza dei territori in Parlamento neppure prendono in considerazione l'ipotesi «che la "territorialità" della Camera "alta" possa riprendere campo, in ragione della mutevole capacità del sistema partitico di rappresentare le diversità territoriali o di renderle recessive valorizzando altre forme di aggregazione»³⁴. Per esemplificare la complessità degli aspetti richiamati, può farsi riferimento alla peculiarità del sistema spagnolo, dove si assiste al paradosso per cui, proprio in forza dell'articolazione del sistema dei partiti e nonostante il rendimento non certo brillante della Camera di rappresentanza territoriale, «hay comunidades autónomas que están eficazmente representadas, no en el Senado, pero sí en el Congreso de los Diputados»³⁵, e che da tale posizione riescono a far valere – in alcuni casi forse in maniera fin troppo intensa – le loro istanze autonomistiche.

Ad ogni modo, se anche si volessero ricostruire i processi che riguardano la rappresentanza territoriale nelle sedi parlamentari esclusivamente in termini di patologia irreversibile, si tratterebbe non di crisi degli assetti cooperativi ma di crisi della rappresentanza; rispetto ad essa la soluzione radicale di una rinuncia alla proiezione in Parlamento degli enti territoriali si rivelerebbe sproporzionata e ben poco utile.

Non si dimentichi che è la stessa rappresentanza politico-partitica a lasciare trasparire, oramai da tempo, segnali che palesano tutta la «inadeguatezza del sistema dei partiti a recepire le domande via via insorgenti nella società, e a ricondurle a sintesi generali per portarle alla valutazione e

consultati sul sito www.camera.it.

³² Così nella seduta della Seconda sottocommissione del 6 settembre 1946, p. 137.

³³ Così S. STAIANO, *Note introduttive*, cit., p. XVII.

³⁴ S. STAIANO, *op. loc. ult. cit.*

³⁵ Così F. RUBIO LORENTE, *La reforma constitucional del Senado*, in AA. VV., *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996, p. 359.

decisione delle istituzioni di governo»³⁶. In questo modo «la stessa incapacità del partito a realizzare efficaci sintesi politiche favorisce lo strutturarsi della società in senso corporativo: sicché il soddisfacimento degli interessi particolari viene sempre più richiesto, e percepito, senza fare alcun conto della loro compatibilità con il sistema generale»³⁷. E' per questa via che la rappresentanza politica rischia di perdere il suo carattere indifferenziato, spersonalizzato, la sua stessa aspirazione all'interesse generale; è così che i partiti – i cui legami di appartenenza si delineano non attraverso meccanismi democratico/partecipativi ma in aderenza a logiche prevalentemente clientelari o, al più, di fascinazione mediatica – vengono percepiti come portatori di interessi egoistici, slegati da un qualsiasi collante se non ideologico quantomeno valoriale, avvertiti anzitutto come interessi dei loro apparati o di *lobbies* che esercitano pressioni al di fuori di circuiti trasparenti e accessibili.

Anche in questo caso non possono non rilevarsi gravi alterazioni della linearità del fondamentale rapporto rappresentanza/decisione/responsabilità. E anche in questo caso una risposta a simili degenerazioni in termini di superamento *tout court* della rappresentanza parlamentare risulterebbe abnorme e inefficace. L'esigenza reale – in riferimento sia alla rappresentanza *strictu sensu* politica, sia alla rappresentanza territoriale – è allora quella di individuare soluzioni che incidano sul profilo della rappresentatività senza rinnegare l'idea di rappresentanza: senza rinnegare dunque la centralità del legame *popolo (territorio)/ partiti/istituzioni parlamentari* ma rendendo le dinamiche ad esso sottese più trasparenti e fluide, nella prospettiva di mettere i cittadini in condizione di far valere più agevolmente la responsabilità politica dei governanti.

4. *Il rilievo sistematico dei modelli di distribuzione territoriale del potere.* – I diversi impianti di strutturazione dei rapporti tra livelli territoriali di governo si rivelano funzionali al perseguimento di determinati fini costituzionali³⁸. In particolare non può non cogliersi il forte legame che corre tra “forma di decentramento” e tutela dei diritti. Accettare una simile prospettiva aiuta a rafforzare l'idea che gli assetti di fondo del regionalismo possano essere incisi – anche dagli interventi del legislatore costituzionale – soltanto entro certi limiti e di sicuro non in quegli elementi che si dimostrano strettamente connessi

³⁶ Così M. SCUDIERO, *La rappresentanza politica*, in F. Benvenuti – F. Cuocolo – M. Scudiero (a cura di), *La Costituzione fra attuazione e revisione. Lo Stato in una società pluralista*, Milano, 1983, p. 77.

³⁷ M. SCUDIERO, *op. loc. ult. cit.*

³⁸ Cfr. sul punto M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit., p. 345 ss. e Id., *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi*, Padova, 1997, p. 253 ss.

all'affermazione di principi costituzionali supremi. Da questo punto di vista possono essere accostate le nozioni di forma di governo e "forma di regionalismo": entrambe le formule organizzative – su piani diversi ma comunicanti – si rivelano strumentali all'inveramento dei valori sanciti nella Parte prima della Carta costituzionale. Coerenti con una simile premessa i numerosi studi che hanno posto in risalto le correlazioni tra sviluppo del modello regionale cooperativo e Stato sociale, con riferimento sia ad esperienze straniere sia a quella italiana.

Le indicazioni provenienti dai più avanzati sistemi federali – su tutti quelli tedesco e statunitense – evidenziano tale nesso: «la fase del decentramento duale corrispond[e] al periodo del capitalismo non regolato, ossia un sistema politico dominato dal relativo non-intervento dello Stato nei rapporti economici e sociali. Quando invece l'impatto delle concentrazioni industriali e delle organizzazioni sindacali richiede allo Stato di correggere la dinamica delle forze spontanee del mercato e poi di regolarla, anche la forma del decentramento duale entra in crisi e diviene potente l'esigenza di un decentramento cooperativo»³⁹.

In Italia, i lavori dedicati al tema fioriscono a partire dai primi anni '80, cioè proprio in quella fase in cui, attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale, inizia a prendere corpo la consistenza del principio di leale collaborazione⁴⁰. I limiti maggiori di quella concezione garantista dell'autonomia che sembrava ispirare l'impianto regionalistico delineato nella Costituzione formale, venivano ricondotti al non aver tenuto nella dovuta considerazione l'incidenza che sulla distribuzione dell'autorità su diversi livelli territoriali avrebbe inevitabilmente esercitato il carattere democratico-sociale della Repubblica e

³⁹ Così A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 1983, p. 43 ss. Non è un caso, dunque, che negli Stati Uniti il passaggio dal federalismo duale al federalismo cooperativo si sia realizzato «con Roosevelt che ha portato al centro tramite le politiche di *Welfare State* molte prerogative degli Stati. È significativo che, all'epoca del *New Deal*, fosse proprio la Federazione ad assumere il compito della promozione dell'intervento pubblico nell'economia e questo sia avvenuto a spese di una contestuale compressione del potere statale [...]»: così P. BILANCIA, *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, 2004, p. 274. Sul punto cfr. anche A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomo. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2005, p. 121.

⁴⁰ Sull'evoluzione giurisprudenziale del principio di leale collaborazione cfr. D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quaderni regionali*, n. 1, 2005, p. 89 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli – F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 429 ss.; R. BIFULCO, voce *Leale collaborazione (principio di)*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario*, vol. IV, cit., p. 3356 ss.

quindi la nuova posizione interventista (ed efficientista) che lo Stato era chiamato ad assumere in campo sociale ed economico⁴¹. Detto in altri termini, la graduale affermazione di un assetto di tipo cooperativo nasce, in primo luogo, dalla necessità di contemperare il valore dell'autonomia con quello dell'unità-eguaglianza⁴², superando i limiti in tal senso dell'impianto duale.

Particolarmente interessante, per lucidità e lungimiranza, il contributo offerto, già nel 1975, da Giorgio Berti, nel suo commento all'art. 5 della Costituzione. Nelle parole dell'Autore si percepisce in maniera assai chiara come la posizione delle Regioni nel nuovo sistema vada considerata nella prospettiva di un complessivo ripensamento del rapporto *legislazione-governo-amministrazione* che sia funzionale alla valorizzazione delle istanze di partecipazione democratica dei cittadini. Così come si fa gradualmente spazio alla partecipazione privata nei procedimenti amministrativi, anche il coinvolgimento delle Regioni – enti, rispetto allo Stato, più a diretto contatto e quindi meglio rappresentativi delle esigenze dei singoli – nella elaborazione di determinate scelte va a configurarsi come uno dei canali che riesce a favorire questo intervento dal basso, come una delle *piattaforme giuridiche* create «affinché la presenza individuale diventi qualificante per tutta l'azione pubblica»⁴³; «solo un'amministrazione fondata sull'autonomia e il decentramento, non determinata a priori da rigide disposizioni legislative, tradotte autoritariamente dalla burocrazia gerarchizzata, può essere imparziale o può comunque tendere all'imparzialità e all'obiettività, in quanto sufficientemente dominata dagli interessi collettivi effettivi, espressi immediatamente dalla società»⁴⁴.

Istituendo un parallelo tra la posizione dei singoli e quella degli enti territoriali, Berti metteva in luce le implicazioni che su entrambi i piani discendevano dall'affermazione della nuova forma di Stato: «il profilo della garanzia [che sorregge il modello duale] è individualistico e sottovaluta le

⁴¹ Cfr. P. CARROZZA, *Principio di collaborazione*, cit., p. 475 e p. 479; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5, 1994, p. 1319; A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo*, cit., p. 45 ss.; secondo S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, p. 2431, «la soluzione voluta dal Costituente doveva essere ripensata alla luce dei dati offerti da un'esperienza la cui ampiezza e articolazione il costituente medesimo non aveva probabilmente nemmeno intravisto».

⁴² Cfr. A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in E. Bettinelli – F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V*, cit., p. 86 ss., dove ci si riferisce ad una «funzione unificante del linguaggio dei diritti e dell'eguaglianza» e ci si sofferma sull'incidenza che la seconda ha avuto nell'evoluzione di diverse esperienze di Stati composti.

⁴³ G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, *Art. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, p. 289.

⁴⁴ G. BERTI, *op. cit.*, p. 290.

esigenze sociali, tanto che queste sembrano non avere neppure possibilità di affacciarsi alla soglia dei fatti rilevanti, giacché non trovano canali adatti»⁴⁵. Così come il modello dello Stato liberale si dimostra sempre meno adeguato in relazione alla progressiva affermazione di spazi sempre più ampi di libertà dell'individuo *nello (e mediante lo) Stato*, anche la concezione liberal-garantista dell'autonomia svela la sua inadeguatezza a definire un ruolo delle Regioni appropriato alle nuove esigenze del modello democratico-sociale. Se le Regioni e, più in generale, il sistema delle autonomie divengono «anzitutto rappresentativi di una nuova sistemazione politico-giuridica delle strutture pubbliche, che interessa necessariamente anche lo Stato»⁴⁶, la loro conformazione non poteva non adeguarsi ai nuovi assetti ordinamentali: «l'affermazione dell'autonomia va [...] di pari passo con lo svolgimento in senso positivo della libertà, la quale viene acquistata dall'individuo passando per un gruppo sociale e quindi per la partecipazione al potere pubblico»⁴⁷.

E' per questa via che si va consolidando il legame del principio cooperativo con lo stesso carattere democratico della Repubblica. Nell'ottica della collaborazione, l'autonomia viene percepita ben al di là del profilo *garantistico*⁴⁸, di un suo ruolo *frenante*⁴⁹, di una concezione *difensiva*⁵⁰. Si configura un'idea di partecipazione cui è strumentale il ruolo attivo degli enti territoriali: «ormai l'autonomia non deve essere pensata tanto in termini di autonomia "da", quanto di autonomia "per"»⁵¹. Si riafferma la contrapposizione tra due diversi modi di intendere lo Stato espressi nelle coppie libertà negative-regionalismo duale (con lo Stato che si astiene dall'incidere sulle libertà negative e sulle sfere di autonomia costituzionalmente garantite) e libertà positive-regionalismo cooperativo (con lo Stato che interviene al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini, sia in via diretta, sia per il tramite delle autonomie territoriali più vicine ad essi, attraverso le strutture e i procedimenti della leale collaborazione). Ci si muove, in questa seconda prospettiva, verso un rafforzamento del pluralismo del sistema, nella direzione di una democrazia che non si realizza esclusivamente attraverso i meccanismi della rappresentanza politica ma anche tramite una partecipazione sempre maggiore e sempre più

⁴⁵ G. BERTI, *op. cit.*, p. 281.

⁴⁶ G. BERTI, *op. cit.*, p. 291.

⁴⁷ G. BERTI, *op. cit.*, p. 288.

⁴⁸ Cfr. G. BERTI, *op. cit.*, p. 281.

⁴⁹ Cfr. V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1982, p. 497.

⁵⁰ Cfr. M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., p. 1318.

⁵¹ Così P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2°-3° trimestre, 2002, p. 21; cfr. anche *Id.*, *Le nuove regioni: vocazione all'economia territoriale, crisi del criterio di competenza e contrattualismo politico*, in *Nuove autonomie*, n. 6, 2001, p. 770 ss.

diretta della società (o di suoi segmenti) ai processi decisionali⁵²: solo partendo dal nuovo modo in cui devono essere intesi i pubblici poteri si può spiegare «quella coordinazione e quella collaborazione che nell'epoca attuale sembrano irrinunciabili e che si vanno affermando ormai anche là dove, in virtù di più consolidate demarcazioni, operavano nel passato criteri piuttosto rigidi di difesa e di valorizzazione delle competenze»⁵³. Riprendendo una recente decisione della Corte costituzionale, può oggi ribadirsi che «il regionalismo non può esaurirsi nella statica difesa reciproca delle prerogative dello Stato e delle Regioni, ma si pone nella prospettiva di un miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini, nel quadro di una integrazione dinamica tra i diversi livelli di governo»⁵⁴.

5. – *Lo spazio della cooperazione, lo spazio della competizione.* – All'interno del quadro sommariamente delineato, potrebbe sostenersi che sono proprio le norme che valgono a delineare alcuni dei tratti salienti della forma di Stato a costituire fondamento costituzionale della vocazione cooperativa che il regionalismo italiano ha mostrato nei suoi sviluppi materiali. Al di là dunque dell'art. 120 Cost. che lo richiama espressamente in rapporto alla specifica disciplina dei poteri sostitutivi, dei riferimenti della giurisprudenza costituzionale all'art. 5 Cost.⁵⁵, all'art. 97 Cost.⁵⁶, a quei valori costituzionali di "straordinario rilievo" in ordine ai quali si pone la necessità del superamento della netta distinzione fra diversi spazi competenziali⁵⁷, il principio cooperativo potrebbe radicarsi proprio nelle previsioni della Carta fondamentale che strutturano l'ordinamento su basi solidaristiche (art. 2 Cost)⁵⁸ e ne delineano la connotazione "sociale" (su tutti l'art. 3, co. 2 Cost). L'idea verso cui tendere è

⁵² Sul punto cfr. P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale europeo*, in C. Amirante - M. Scudiero (a cura di), *Sovranità, rappresentanza, democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, 2000, p. 60: «l'epoca dello Stato unitario centralizzato per lo Stato costituzionale è oramai dietro le spalle nella misura in cui esso si vede fondato sui diritti dell'uomo e del cittadino, scopre il suo pluralismo culturale interno con la democrazia, prende sul serio differenze locali e riconosce così il valore di tutti i tipi di divisione dei poteri nella misura in cui esso si esprime in modo federalistico/regionalistico».

⁵³ G. BERTI, *op. cit.*, p. 291.

⁵⁴ Sentenza n. 105 del 2007, punto 6.1 del *considerato in diritto*.

⁵⁵ Cfr., tra le tante, le sentenze nn. 19 e 242 del 1997.

⁵⁶ V., ad esempio, la sentenza n. 214 del 1988.

⁵⁷ Cfr. le sentenze nn. 94 e 359 del 1985.

⁵⁸ Sul punto cfr. B. DE MARIA, *Sanzionabilità e giustiziabilità dei doveri costituzionali*, in R. Balduzzi – M. Cavino – E. Grosso – J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, 2007, p. 290 ss.

dunque, necessariamente, quella di «un federalismo efficace, unitario e solidale»⁵⁹.

Residua, in questo quadro, uno spazio per la “competizione” o, meglio, per la riaffermazione di logiche di stampo duale? Quale ne è l’eventuale estensione?

Senza dubbio è la competizione a generare differenziazione; negare quest’ultima significherebbe negare la stessa ragion d’essere di una strutturazione composita dello Stato unitario. E’ necessario pertanto individuare le condizioni che consentono alla competizione di orientarsi verso dinamiche virtuose, compatibili con i principi e i valori portanti dell’ordinamento costituzionale.

In riferimento al regionalismo italiano, può risultare utile il richiamo alla materia trasversale dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” di cui all’art. 117, co. 2, lett. *m* Cost. Si tratta di uno dei momenti unificanti del nuovo titolo V della Costituzione che ha maggiormente attirato l’interesse della dottrina⁶⁰ e ha poi trovato concreta definizione attraverso la giurisprudenza della Corte.

Muovendo dalla lett. *m* dell’art 117 Cost., si potrebbe affermare che solo partendo da una *posizione originaria* di pari livelli essenziali di diritti civili e sociali, raggiunta attraverso l’integrazione delle politiche condotte ai diversi livelli di governo e dunque in una dimensione cooperativa, è possibile instaurare logiche competitive virtuose, che operino sui livelli di eccellenza nel godimento di quegli stessi diritti⁶¹. In coerenza con questa linea di ragionamento, dovrebbe

⁵⁹ E’ la prospettiva indicata dal Presidente della Repubblica Napolitano nel discorso tenuto in occasione dell’incontro con l’Unione delle province italiane del 27 maggio 2008 (Roma, Palazzo del Quirinale). La prima carica dello Stato ha ricordato nel suo intervento anche le «innegabili esigenze di razionalizzazione e semplificazione di fronte a duplicazioni e confusioni di responsabilità e di poteri, a moltiplicazioni di istanze decisionali e di enti derivati, e quindi di incarichi elettivi e non elettivi retribuiti in modo ingiustificato»: ancora una conferma della necessità di conciliare la dimensione cooperativo-solidale con una maggiore linearità, trasparenza ed efficienza delle dinamiche della decisione politica.

⁶⁰ Tra i tanti cfr. M. SCUDIERO, *La legislazione*, cit., p. 577 ss.; F. BIONDI, voce *Livelli essenziali delle prestazioni*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario*, vol. IV, cit., p. 3565 ss.; A. D’ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico*, cit., p. 80 ss.; C. PINELLI, *Sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117, co. 2, lett. M Cost.)*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2002, p. 881 ss.; E. BALBONI, *Il nome e la cosa. Livelli essenziali dei diritti e principio di uguaglianza*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Napoli, 2005, p. 287 ss.; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit., p. 345 ss.

⁶¹ Sulla nozione di “essenzialità” dei livelli, cfr. in particolare M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit., p. 352 ss.; E. BALBONI, *Il nome e la cosa*, cit., p. 299 ss. Secondo quest’ultimo «per essenzialità deve intendersi non il livello di garanzia dei diritti prescritto dalla Costituzione (il “minimo”), ma invece quello – certamente non inferiore, probabilmente superiore – che gli organi di indirizzo politico stabiliranno volta per volta. In sintesi, l’ “essenzialità” di cui si discorre corrisponderebbe alla pura e semplice “uniformità”» (p. 301); «[...] il riferimento all’

risultare evidente che la proposizione dello schema duale appare inadeguata laddove sussistano, nei diversi contesti territoriali, profondi divari di condizioni economiche, sociali e di efficienza dell'azione dei pubblici poteri. In tali casi la competizione si tramuterebbe nella sopraffazione delle Regioni forti nei confronti di quelle deboli. Un simile modo di intendere l'autonomia finirebbe con l'alimentare – quantomeno sul piano sociale – tensioni disgregatrici, rischiando di compromettere irreparabilmente il valore dell'unità.

E' importante ricordare che la Corte costituzionale ha riconosciuto che, attraverso la materia trasversale dei livelli essenziali delle prestazioni, si «attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità sul piano dei diritti di tutti i soggetti pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale accresciuto». Proprio partendo da questa considerazione, la stessa Corte è arrivata ad offrire una lettura "cooperativa" della disposizione costituzionale⁶², esigendo che «queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali» al fine di garantire il coinvolgimento delle Regioni⁶³. Riprendendo l'insegnamento di Berti, la legge statale, in tali ambiti, non dovrà configurarsi come *rigidamente strutturata a priori*, ma piuttosto aperta ad una sua successiva concretizzazione da realizzare attraverso procedimenti collaborativi⁶⁴.

E' in questi termini che si pone dunque quella che in dottrina è stata definita la sfida di una "eguaglianza sostenibile", «capace di coniugare la realizzazione delle fondamentali istanze di eguaglianza e solidarietà con altri valori pure

“essenzialità” non può indurre in alcun modo ad interpretazioni ulteriormente restrittive e “minimaliste” della competenza statale, che è invece libera di esercitarsi secondo le determinazioni dell'indirizzo politico» (p. 302).

⁶² Lettura cooperativa, si potrebbe aggiungere, “forte”: la Corte costituzionale infatti arriva a pretendere dalla legislazione statale l'intensità del raccordo garantito dallo strumento dell'intesa (così, ad esempio, nella sentenza n. 134 del 2006, punti 9 e 10 del *considerato in diritto*).

⁶³ I passaggi riportati sono ripresi dalla sentenza n. 88 del 2003, punto 4 del *considerato in diritto* (cfr. le note di commento a tale decisione di E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, e di A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali*, entrambe in *Le Regioni*, n. 6, 2003, rispettivamente p. 1183 ss. e p. 1199 ss.). Nello stesso senso cfr. pure le sentenze n. 134 del 2006 (in particolare il punto 9 del *considerato in diritto*; su tale decisione v. E. BALBONI – P. G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006, p. 1014 ss.), n. 203 del 2008, n. 271 del 2008.

⁶⁴ Nello stesso senso cfr. P. CIARLO, *Le nuove regioni*, cit., p. 781 ss.: «il rafforzamento del ruolo delle regioni nel campo dell'economia territoriale, delineato dall'assetto complessivo della riforma, costruisce le regioni medesime come un grande regolatore sociale in concorrenza con lo Stato, ma in una concorrenza che, per la complessità della sua natura, si sottrae ad una sua precisa predeterminazione normativa».

inseriti [...] nel contesto costituzionale»⁶⁵. Ed è proprio questa sfida a richiedere probabilmente un livello di integrazione delle politiche condotte ai diversi livelli di governo e vincoli solidaristici tra lo Stato e le Regioni e tra Regioni ancor più forti che in passato: «se è vero che spetta allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, appare altrettanto evidente che un tal compito sarà difficilmente espletabile senza la collaborazione fattiva delle regioni»⁶⁶.

6. *Libertà individuali e autonomia territoriale: una “teoria della giustizia” per lo Stato delle autonomie.* – Dall’analisi sin qui condotta dovrebbe trasparire come la tensione tra unità e autonomia possa per molti versi sovrapporsi a quella che si instaura tra eguaglianza e libertà: esemplificativo in tal senso il parallelismo che si riscontra nell’evoluzione del modo stesso di concepire diritti e autonomia. Tenendo presente tale dato, è possibile provare a rileggere alcuni passaggi del presente contributo richiamando i principi che sorreggono la teoria rawlsiana della giustizia⁶⁷.

Non è da considerare casuale il precedente riferimento ad una *posizione originaria* di pari livelli essenziali, funzionale al soddisfacimento del primo principio di giustizia della teoria in questione, quello delle *eguali libertà di base*: «ogni persona ha lo stesso titolo indefettibile a uno schema pienamente adeguato di uguali libertà di base compatibile con un identico schema di libertà per tutti gli altri»⁶⁸. Una volta acquisito tale dato si potranno valutare le condizioni che rendono accettabili le disuguaglianze sociali ed economiche generate da logiche competitive. In primo luogo il rispetto del principio di *equa eguaglianza delle opportunità*: «le disuguaglianze economiche e sociali [...] devono essere associate a cariche e posizioni aperte», al fine di «correggere i difetti dell’uguaglianza formale delle opportunità», non essendo semplicemente sufficiente «che le cariche pubbliche e le posizioni sociali siano aperte nel

⁶⁵ Così A. D’ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico*, cit., p. 123. L’Autore, da un lato (p. 121-122), vede nella lett. *m* dell’art. 117 una risorsa dell’unità che «non persegue più la (finta ma rassicurante) uniformità in ogni aspetto relativo ai diritti o ai servizi fondamentali, ma un obiettivo di omogeneità “sostanziale”»; dall’altro (p. 123), sottolinea la permanenza delle «indicazioni costituzionali sui diritti e sull’eguaglianza (formale e sostanziale) che forniscono una linea di ancoraggio superiore, un orientamento vincolante, per quanto possa essere “mobile” e irriducibile ad una configurazione oggettiva». Sul punto cfr. anche M. MIDIRI, *Istanze collaborative e metodo della legislazione*, in E. Bettinelli – F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V*, cit., p. 518-519.

⁶⁶ Così P. CIARLO, *Le nuove regioni*, cit., p. 781 ss.

⁶⁷ Cfr. J. RAWLS, *Justice as fairness: a restatement*, London, 2001, edizione italiana a cura di S. Veca, *Giustizia come equità: una riformulazione*, Milano, 2006.

⁶⁸ J. RAWLS, *op. cit.*, p. 49.

senso formale, ma che tutti abbiano un'equa probabilità di raggiungerle»⁶⁹. In secondo luogo il principio di *differenza*, per il quale le richiamate disuguaglianze devono comunque «dare il massimo beneficio ai membri meno avvantaggiati della società»⁷⁰.

Quel che appare maggiormente interessante in riferimento alla presente indagine è il rapporto di *priorità* che lega i tre principi di giustizia: «qui prioritario significa che quando applichiamo un principio (o lo mettiamo alla prova in certe circostanze) supponiamo che i principi prioritari siano già pienamente soddisfatti»⁷¹; e, pertanto, lo spazio del principio di differenza-competizione presuppone la previa realizzazione dei prioritari principi di matrice egualitario-solidale.

L'applicazione di tale schema ai fini che qui interessano può essere duplice. Seguendo la portata originaria dell'insegnamento rawlsiano, ci si può muovere alla ricerca di un equilibrio tra eguaglianza e libertà degli individui: poiché in tale ipotesi si considera il ruolo dello Stato (*rectius*: della Repubblica) considerato in tutte le sue articolazioni, già viene in rilievo, inevitabilmente, anche il profilo della sua strutturazione autonomistica. Quest'ultima è chiamata ancor più direttamente in gioco – in particolare per quanto attiene alla “forma del decentramento” – quando si prova a trasporre lo schema rawlsiano sul piano del rapporto tra unità (la “eguaglianza” fra le Regioni) e autonomia (la libertà/competenza delle Regioni). Anche in questo caso l'integrazione solidaristica tra livelli di governo si dimostrerà prioritaria rispetto alle logiche competitive riconducibili al principio di differenza; quest'ultimo, inoltre, dovrà comunque tradursi in una competizione in grado di generare *il massimo beneficio per le Regioni meno avvantaggiate dell'ordinamento*.

Nell'impostazione proposta, si badi, la priorità riconosciuta alla dimensione unitaria non si traduce meccanicamente in una manifestazione di supremazia statale: è proprio la leale collaborazione che – se strutturata in forme adeguate – dovrebbe garantire che nei percorsi di ricerca dell'uniformità sia assicurata la partecipazione degli enti territoriali. Come risulterebbe inesatta una lettura dell'eguaglianza in termini di negazione della libertà, allo stesso modo il valore dell'unità non nega l'autonomia ma va soltanto ad incidere sui modi della sua

⁶⁹ J. RAWLS, *op. cit.*, pp. 49-50.

⁷⁰ J. RAWLS, *op. cit.*, p. 49.

⁷¹ J. RAWLS, *op. loc. ult. cit.* A rigore, lo studioso statunitense parla di due principi di giustizia: il principio di equa uguaglianza delle opportunità e quello di differenza vengono ricostruiti come “condizioni” necessarie alla soddisfazione del secondo principio, relativo appunto alle disuguaglianze compatibili con la teoria elaborata. Nonostante ciò, è espressamente sancita la relazione di priorità tra le due condizioni richiamate: «il primo principio è [...] prioritario rispetto al secondo, e nel secondo l'equa uguaglianza delle opportunità è prioritaria rispetto al principio di differenza».

affermazione; una unità, dunque, non *separata* e contrapposta all'autonomia ma che si definisce – cooperativamente – in continuo rapporto con questa.

I richiami alla teoria rawlsiana colpiscono ancora di più se si considera che la stessa si fonda su un'idea di società intesa quale “equo sistema di cooperazione”⁷²: «il ruolo dei principi di giustizia [...] consiste nello specificare gli equi termini della cooperazione sociale. Tali principi specificano i diritti e i doveri di base che le principali istituzioni sociali e politiche devono assegnare, regolano la divisione dei benefici derivanti dalla cooperazione e distribuiscono gli oneri necessari per sostenerla»⁷³. Un simile schema teorico, da un lato, appare in grado di supportare una ricostruzione dei tratti di fondo del nostro modello autonomistico in aderenza al complessivo impianto normativo-valoriale che sorregge la Costituzione repubblicana; dall'altro, consente di intravedere gli spazi per l'affermazione – in una prospettiva ancora di lungo periodo per l'esperienza italiana – di un modello che potrebbe reggersi sulla leale e, in senso rawlsiano, *equa* competizione tra livelli territoriali di governo.

⁷² Cfr. J. RAWLS, *op. cit.*, p. 7 ss.

⁷³ J. RAWLS, *op. cit.*, p. 10.