

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

DI ANTONIO RUGGERI

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

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

Toccherò, con la massima rapidità, i tre punti evocati nel titolo dato a questa mia riflessione sul terzo comma dell’art. 116 cost., avvertendo sin d’ora che ciascuno di essi e tutti assieme rimandano a questioni di ordine generale, che vanno cioè ben oltre l’*hortus conclusus* entro cui si pongono le questioni specificamente riguardanti il tema oggi discusso, per investire il senso stesso dell’autonomia regionale. Di ciò, ovviamente, non può ora dirsi con l’estensione e l’approfondimento che sarebbero invece richiesti; ed è, pertanto, necessario rimandare ad altri luoghi di studio per la riconsiderazione critica, alla luce dell’esperienza fin qui maturata, del complessivo modo di essere dell’autonomia, con le (poche) luci e le (molte) ombre che ne hanno segnato il discontinuo, sofferto cammino. Conviene tuttavia ugualmente, al momento in cui ci si soffermerà sui punti sopra indicati, non perdere di vista lo scenario più ampio in cui si iscrive il tema ora indagato.

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

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

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

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

Dal primo punto di vista, si sostiene non aver molto senso (o, diciamo pure, non averne alcuno) porre mano all’attuazione di un disposto costituzionale in un contesto segnato da una diffusa inattuazione o, peggio, dalla distorta attuazione dei disposti ad esso contigui. Oltre tutto – si aggiunge –, perdurando le incertezze ad oggi gravanti sull’istituto regionale, tanto sul fronte della estensione degli ambiti materiali rimessi alla disciplina sia dello Stato che delle Regioni (ovvero, congiuntamente, di entrambi), quanto sul fronte dei limiti posti alla disciplina stessa, quanto ancora (e soprattutto) per ciò che riguarda l’assetto sia dell’amministrazione che della finanza, si rischia di far poggiare su basi assai precarie ed instabili l’edificio che dovrebbe ospitare l’autonomia “specializzata”.

Una critica, questa, per vero assai seria e, per un certo verso, non infondata. Ne rendono testimonianza alcune delle richieste avanzate dalle Regioni che hanno assunto l’iniziativa della “specializzazione”, laddove si prefigurano come oggetti delle future intese con lo Stato dei riconoscimenti che potrebbero invece farsi pianamente discendere dal

quadro costituzionale così com'è, a beneficio dunque di *tutte* le Regioni di diritto comune (e, in attesa dell'“adeguamento” dei rispettivi statuti, delle stesse Regioni speciali, in applicazione della clausola di maggior favore, di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001).

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

Per quest'aspetto, è persino malinconico dover constatare che si punti a far luogo a modifiche del dettato costituzionale (sia pure con effetti circoscritti a talune Regioni) allo scopo di... *attuare* il dettato stesso, di tentare cioè di far luogo ad un recupero di una *normalità* costituzionale che sembra ormai essersi smarrita in un labirinto di colpevoli omissioni o – al più – di affannose e ad ogni modo parziali realizzazioni. Naturalmente, non si tratta *solo* di questo, alcune richieste ponendosi oggettivamente oltre il raggio d'azione dei disposti costituzionali in atto vigenti¹, ma, come si viene dicendo, *anche* di questo; altro discorso è che, poi, si diano le condizioni perché un'operazione siffatta possa prendere piede e portare buoni frutti. Della qual cosa si può invero dubitare, sol che si consideri che i riconoscimenti, cui si faceva un momento fa cenno, non si sono avuti, oltre che per l'ostilità mostrata dagli organi statali d'indirizzo politico, per effetto di una giurisprudenza complessivamente orientata a circoscrivere le potenzialità espressive di un'autonomia che avrebbe potuto essere portata ad applicazioni inusuali, giudicate, a torto o a ragione, comunque eccessive, pregiudizievoli per l'unità.

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

Tornando al quesito iniziale, va subito detto che la tesi, ancora da ultimo riproposta con acuti argomenti da quanti² si oppongono al varo del nuovo modello di autonomia “specializzata” o, come che sia, affacciano dubbi circa l'utilità di darvi attuazione, nei termini sopra sinteticamente enunciati in cui è espressa, sembra provare troppo; e ciò, almeno, per un duplice ordine di ragioni.

Da un canto, almeno alcune delle numerose incertezze che avvolgono il nuovo titolo V non sembrano essere affatto passeggero, legate cioè al mero fatto del tempo troppo

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

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

breve trascorso dalla riscrittura del titolo stesso. Certo, la giurisprudenza ha già fissato taluni paletti ed altri sono in via di stabilimento; ciò che ha prodotto il significativo effetto di un consistente ridimensionamento del contenzioso Stato-Regioni, in specie apprezzatosi nell'anno appena trascorso³. La qual cosa, nondimeno, non toglie che le controversie sottoposte all'arbitro costituzionale si situino pur sempre ad un livello assai elevato, essenzialmente a causa del carattere sibillino e traballante di alcuni enunciati contenuti nella legge di riforma del titolo V, in uno con l'inversione della tecnica di distribuzione delle materie, da cui si alimentano pretese crescenti (e, per vero, non sempre assennate) delle Regioni che, per l'uno o per l'altro verso, si considerino non meritevoli di pieno appagamento.

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

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

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

Le intese di cui è parola nell'art. 116, insomma, non dovranno tanto puntare – a me sembra – a *promettere* ulteriori “devoluzioni” di materie e poteri dal centro alla periferia, col rischio però (che è quasi certezza...) che possano quindi aversene riduttive o distorsive realizzazioni, quanto dar modo alle Regioni destinatarie delle “devoluzioni” stesse di difenderle al piano politico-istituzionale, concorrendo fattivamente e costantemente alla elaborazione degli atti statali suscettibili d'incidere anche in corposa misura sull'autonomia.

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

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

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

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

Nessun dubbio che l'assetto della finanza condizioni ogni manifestazione dell'autonomia; *proprio per ciò*, però, il legame, evidenziato nello schema di disegno di legge in parola, sembra provare troppo, dal momento che, portata la premessa del

ragionamento sopra fatto fino ai suoi ultimi e conseguenti svolgimenti, se ne dovrebbe avere la stasi nell'intero esercizio dei poteri regionali in attesa dello scioglimento, nel modo più adeguato, del nodo suddetto.

Se ne ha che pure il sensato rilievo⁴, secondo cui in difetto dell'attuazione del nuovo assetto della finanza ogni altra attuazione, quale quella dell'ultimo comma dell'art. 116, rischierebbe di restare lettera morta, può essere rovesciato su se stesso, opponendo che *proprio* dall'avvio della stagione delle "specializzazioni" potrebbe venire la spinta per un generale ripensamento della finanza, in linea con le indicazioni date nel nuovo art. 119 della Carta (non si dimentichi, tra l'altro, che il terzo comma dell'art. 116 non subordina la propria applicazione alla previa adozione della legge di attuazione dell'art. 119, pur ovviamente richiedendo il "rispetto dei principi" da quest'ultimo posti).

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

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

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

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

⁴ ... ancora da ultimo affacciato da A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 1/2008 e già da molti enunciato al fine di una "ordinata costruzione del sistema complessivo del federalismo fiscale" (così, A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, in *Federalismi.it*, 22/2006).

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

equilibrio, all'insegna del *principium cooperationis*, ed altro ancora seguitare stancamente a ragionare nella "logica" perdente di un'autonomia comune e di un'autonomia differenziata, entrambe tuttavia a conti fatti obbligate a convergere e ad appiattirsi, realizzandosi quindi in forme complessivamente irricognoscibili in base al modello.

Il punto, dunque, non è "specializzazione" sì, "specializzazione" no, ma quale "specializzazione"; altrimenti, il discorso risulterà inevitabilmente, negativamente segnato in partenza, siccome viziato da una soffocante, sterile astrattezza.

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

Chi, come R. Bin⁶, dichiara di non riuscire ad immaginare quale possa essere il significato dell'eventuale riconoscimento di forme di autonomia "specializzata" con riguardo alle materie di potestà concorrente, una volta acquisito che l'autonomia regionale si trovi per le materie in parola soggetta, secondo modello, al rispetto dei principi fondamentali posti o desunti dalle leggi dello Stato, a conti fatti manifesta perplessità non tanto (o non soltanto) circa l'opportunità della "specializzazione" ma – di più – circa la coerenza del dettato costituzionale, nella parte in cui vuole distinti, ciascuno dotato di connotati suoi propri, i tipi di potestà legislativa regionale.

Lo scopo della "specializzazione", avuto riguardo al piano delle esperienze di normazione, è chiaro: dar modo alla potestà concorrente di convertirsi in "piena" (o, meglio, "residuale"), così come alla potestà esclusiva dello Stato, per le materie indicate nell'art. 116, di commutarsi in concorrente (o, forse, addirittura, "piena")⁷, determinandosi pertanto uno scivolamento di materie da un'"area" all'altra, con evidenti riflessi a cascata per l'ordine delle fonti sia statali che regionali (si pensi, ad es., al riassetto dei poteri regolamentari). Per vero, la "specializzazione" – come si è opportunamente fatto notare⁸ – non si esaurisce unicamente in questo, coinvolgendo l'intera sfera dell'autonomia (anche, dunque, nelle sue proiezioni ai piani dell'amministrazione e della finanza), ma ha appunto nella ridefinizione delle competenze legislative la sua prima e più espressiva rappresentazione.

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

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

⁶ ... nel *paper* sopra cit., par. 3.

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

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

disegno suddetto, per il quale *proprio* (o *anche*) le esigenze di “specializzazione” potrebbero giocare la loro parte?

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

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

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

Per il primo aspetto, è innanzi tutto da chiedersi se vi sia davvero bisogno di una legge statale sulle procedure prima di (ed al fine di) far luogo all’attivazione delle procedure stesse.

La questione è stata, come si sa, a lungo discussa; e non sono mancati i buoni argomenti a sostegno sia dell’una che dell’altra tesi. Sembra alla fine prevalsa la soluzione affermativa, secondo quanto peraltro testimoniato dallo schema di disegno di legge sopra richiamato. Comprendo le ragioni che hanno portato a quest’esito, in considerazione di esigenze di uniformità e di ordine particolarmente avvertite, che tuttavia non condivido appieno; o, meglio, non condivido l’idea di una disciplina troppo minuta su alcuni punti e, invece, stranamente silente su altri. Non capisco, ad es., perché mai la consultazione degli enti locali debba aver luogo dappertutto allo stesso modo (e, segnatamente, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali) e non possa piuttosto aversi in forme differenziate, frutto di autodeterminazione delle Regioni stesse, per quanto sembri invero difficile scostarsi dalla soluzione di primo acchito più piana e ragionevole, che passa cioè attraverso il coinvolgimento del Consiglio suddetto, in linea peraltro con un’indicazione generale al riguardo data dall’art. 123 cost. (solo in via provvisoria, in caso di mancata istituzione dell’organo, può pensarsi a percorsi diversi, secondo quanto previsto dallo schema governativo sopra richiamato). Forme differenziate possono, ancora prima, aversi in merito alla composizione della rappresentanza regionale, così come peraltro segnalato da una sensibile dottrina; e, per quanto venga subito da pensare ad una partecipazione alle trattative degli organi esecutivi, nulla osta a che possano preferirsi soluzioni maggiormente articolate e flessibili (che, ad es., coinvolgano in modo diretto le assemblee elettive). La qual cosa, poi, per la sua parte avvalorata l’idea secondo cui l’adozione di una “legge-modello” sia opportuna altresì in ambito regionale, magari in svolgimento di talune essenziali indicazioni al riguardo contenute negli statuti⁹, laddove, però, si registrano vistose carenze¹⁰.

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

Così, opportuna appare ai miei occhi la previsione, presente nello schema di disegno di legge suddetto, secondo cui, una volta raggiunta l’intesa e ritenendosi riservata al Governo l’iniziativa legislativa volta a darvi seguito (una riserva, tuttavia, da taluno

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Per il primo aspetto, mi chiedo se sia possibile e/o legittimo che si dica in partenza che, per talune materie o "porzioni" di materia (o, diciamo meglio, *interessi*, ché di questi a conti fatti si tratta), lo Stato non è disponibile all'accordo. Il dettato costituzionale parrebbe escludere questa eventualità: una volta rispettati i confini pur sommariamente segnati nell'ultimo comma dell'art. 116, ulteriori delimitazioni non sarebbero dunque astrattamente consentite. Eppure, nulla può naturalmente opporsi a che lo Stato non dia il suo *placet* a richieste di "specializzazione" giudicate comunque eccessive. Al fine di evitare intollerabili

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

discriminazioni, potrebbe anzi esser preferibile che le eventuali (e, se si vuole, marginali) preclusioni siano stabilite una volta per tutte (e, dunque, in modo eguale per tutte le Regioni) dalla legge, anziché ad insindacabile discrezione del Governo. D'altro canto, la storia dei rinvii sulle leggi, al tempo del vigore del vecchio art. 127, così come ancora oggi la vicenda dei ricorsi contro le leggi stesse stanno qui sotto i nostri occhi ad ammaestrarci circa il fatto che trattamenti (*irragionevolmente*) differenziati possono aversi senza che per quest'aspetto si esponano a sanzione alcuna. Insomma, quando pure la fissazione di taluni limiti alla "specializzazione", nel senso ora indicato, si consideri irrispettosa del modello, potrebbe a conti fatti rivelarsi meno pregiudizievole per l'autonomia rispetto a libere ed incontrollate determinazioni, politicamente ispirate, del Governo.

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

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

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

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

Si è ancora di recente fatto notare¹² che essa potrebbe essere non necessariamente nel senso della estensione ma anche in quello opposto. In disparte, però, ogni riserva di carattere teorico-sistematico circa la configurabilità di questa ipotesi, specie in rapporto all'indicazione data nell'art. 5 nel senso della promozione dell'autonomia, si fatica invero a comprendere per quale ragione un ridotto esercizio dei poteri in genere riconosciuti alla Regione o verosimilmente il volontario arretramento di quest'ultima dall'area ad essa riservata dal titolo V debba richiedere il passaggio della sua formalizzazione in un patto con lo Stato.

¹² ... da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Fed. fisc.*, 1/2007, 176 ss.

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

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

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

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

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

Il capitolo dei poteri sostitutivi è – come si sa – uno dei più travagliati dell'intero libro dell'autonomia, ad oggi non pochi essendo i punti oscuri, che attendono di ricevere la necessaria chiarificazione¹³. Accenno solo, al riguardo, al fatto che, ove pure si acceda alla tesi sfavorevole alle sostituzioni sul terreno legislativo da parte dello Stato nei riguardi delle Regioni (tesi avverso la quale, peraltro, mi sono più volte dichiarato¹⁴), difficilmente essa potrà esser tenuta ferma anche per le esperienze di "specializzazione", tanto più laddove abbiano ad oggetto materie rientranti nella potestà esclusiva dello Stato, cui fanno capo interessi che, pur se disponibili (nelle sole forme e nei soli limiti della "specializzazione"), richiedono nondimeno di essere come si conviene salvaguardati. Ad ogni buon conto, a scanso di equivoci, è consigliabile, come si viene dicendo, che tutto ciò sia messo nero su bianco.

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

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

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

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

Escluderei, in via preliminare, che possa stabilirsi in partenza (ed in astratto) la scadenza del patto di “specializzazione” dopo un certo tempo (eventualità invece prefigurata in dottrina¹⁵ ed ora riconosciuta come possibile anche dalla più volte citata bozza di disegno di legge di attuazione dell’art. 116): “specializzazioni” a termine, a mo’ di contratti d’affitto, prima ancora che foriere di gravi inconvenienti (specie per ciò che riguarda la gestione della transizione), mi sembrano irragionevoli. In questo riesco a vedere solo il bianco e il nero: o si danno interessi peculiari, che giustifichino l’avvento della “specializzazione” (e mi par chiaro che essi debbano essere fortemente radicati nel territorio e, dunque, dotati dell’attitudine a durare indefinitamente nel tempo) oppure non si danno (ed allora artificiosa è la “specializzazione” e, perciò, irragionevoli gli atti – l’intesa e la legge – che vi fanno luogo). Cosa diversa è che il ripristino del regime comune si renda dopo un certo tempo consigliabile e che si abbia, preferibilmente, dietro accordo tra le parti: l’ipotesi che veda la luce un’intesa uguale e contraria a quella iniziale o anche un’intesa modificativa della prima è, dunque, da mettere in conto. Non escluderei, anzi, che, così come si è soliti fare sul terreno delle esperienze di delega legislativa, si prefiguri già nell’intesa iniziale l’eventualità della sua “correzione e integrazione” entro un certo tempo (dieci anni o il più breve termine di volta in volta convenuto dalle parti, secondo la bozza già richiamata).

Discorso ancora diverso è che si pensi di far seguire ad una prima intesa (un’“intesa-madre”, come la si è chiamata¹⁶) intese ulteriori (“intese-figlie”), analogamente a quanto si è avuto in altri campi di esperienza (ad es., sul terreno dei rapporti con la Chiesa¹⁷). Ed è da chiedersi, per un verso, se convenga che questa eventualità sia prefigurata dalla “legge-modello” ovvero rimessa alle singole leggi di “specializzazione” e, per un altro verso (ed anche a prescindere da siffatta ipotesi), se possa darsi il caso che alle intese “minori” o particolari si riconosca il titolo di derogare all’intesa di base, ovviamente dietro abilitazione espressa di quest’ultima (una sorta di “delegificazione” pattizia, insomma). Applicando alle vicende di normazione in parola taluni schemi di inquadramento sistematico ormai da tempo in genere invalsi, verrebbe di dire di sì; non ci si nasconde, tuttavia, che in tal modo potrebbero essere agevolmente aggirate le procedure solenni richieste dall’art. 116 (ad es., per ciò che concerne la consultazione delle autonomie locali e persino per la stessa “conversione” in legge delle intese “minori” che, per l’ipotesi ora ragionata, potrebbero essere recepite a mezzo di regolamenti o addirittura in via amministrativa).

Il punto mi parrebbe meritevole di ulteriore riflessione, nell’ambito di una generale riconsiderazione delle vicende della normazione nel tempo. Così, si dovrebbe, tra l’altro, prevedere quali effetti possano discendere a carico di siffatte intese particolari dall’eventuale revisione dell’accordo di base, specie per il caso che, determinandosi l’invalidità sopravvenuta delle intese stesse, occorra provvedere sollecitamente al loro aggiornamento. Nessun dubbio, ovviamente, che le intese “minori” possano essere direttamente rimosse da una nuova intesa “maggiore” sopravveniente e con esse

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

¹⁶ S. AGOSTA, *L’infanzia*, cit., 335.

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

incompatibile; non è detto, però, che quest'ultima esibisca contenuti talmente dettagliati da mostrarsi idonea a prendere subito il posto di quelle e, dunque, ad abrogarle o variamente modificarle. Si rende, pertanto, necessario fissare un pugno di regole di procedura, grazie al quale si abbia l'opportunità di ripristinare, nel più breve tempo possibile e nei modi più adeguati, l'armonia in seno al sistema delle intese.

Il punto, nondimeno, forse maggiormente delicato è quello relativo all'eventuale ripristino dello *status quo* per effetto di una manifestazione di volontà unilaterale da parte dello Stato (e, in via di mera ipotesi, della stessa Regione).

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

Insisto sull'opportunità che l'ipotesi ora discussa costituisca oggetto di una esplicita previsione: se si vuole, nella "legge-modello" ovvero nelle singole leggi di "specializzazione" (e, risalendo, nelle relative intese)¹⁹. Se così, infatti, non dovesse essere, potrebbe risultare problematico desumere dal patto l'implicito riconoscimento del diritto (o della facoltà) di recesso in parola. La regola dei patti è piuttosto quella della loro modifica o rimozione per via ugualmente pattizia, salva nondimeno l'applicazione del principio *inadimplenti non est adimplendum*. A ben vedere, lo stesso canone del *contrarius actus*, vale a dire delle modifiche adottate con le medesime procedure seguite per la formazione delle regole originarie, potrebbe essere considerato qui non valevole in vista del ritorno al regime comune, la via delle intese (e della conseguente ridefinizione del quadro costituzionale delle competenze) potendo essere – *secundum verba* – battuta nel

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

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

¹⁹ Potrebbe, ovviamente, darsi il caso che ciò che è dalla "legge-modello" previsto sia invece escluso dalle singole leggi di "specializzazione", astrattamente idonee a derogare alla prima, una volta che si convenga a riguardo del fatto che essa risulta sprovvista di esplicita "copertura" costituzionale; così come può darsi che ciò che non è previsto dall'una fonte sia invece stabilito dalle altre. La qual cosa, tuttavia, non esclude l'utilità di una previsione del recesso (al pari di altri eventi ancora) già nella fonte sulle procedure, che si propone appunto come "modello", culturale prima ancora che positivo, restando comunque fermo che, in assenza di peculiari indicazioni contenute nei singoli atti di "specializzazione", gli stessi possono essere integrati dalle metanorme enunciate dalla fonte suddetta. A scanso di ogni possibile equivoco, converrebbe che anche questo fosse detto in modo esplicito.

solo caso che si punti all'accrescimento dell'autonomia, vale a dire allo scopo di dotare le Regioni di forme e condizioni *ulteriori* di autonomia. Un esito ricostruttivo, questo, che potrebbe nondimeno considerarsi troppo rigido e stringente, diciamo pure per le stesse Regioni non conveniente, laddove esse aspirino a rimettere a punto l'assetto complessivo della loro autonomia, dopo aver in modo non soddisfacente sperimentato gli effetti della "specializzazione".

Consiglierei, dunque, di evitare il ripetersi di annose discussioni circa il *verso* ed i *limiti* delle procedure pattizie di revisione del quadro costituzionale delle competenze. La qual cosa – come si viene dicendo – può, a mia opinione, aversi stabilendo in partenza (nuovamente, nella "legge-modello" ovvero nelle singole leggi di "specializzazione") che gli accordi iniziali sono soggetti a modifiche, periodiche ovvero secondo necessità, *quale che sia il senso delle stesse*, dietro nuovi accordi tra le parti, mentre il solo scioglimento del vincolo (e il conseguente ritorno al diritto comune) può aversi anche *inaudita altera parte* o, meglio, come si viene dicendo, dopo aver inutilmente esperito il tentativo della rescissione consensuale, fermo in ogni caso restando l'obbligo di pervenire, nei tempi giusti, al ripristino del regime comune in modi comunque conformi a "leale cooperazione".

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

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

Per un altro verso, mentre il recesso da parte dello Stato potrebbe prendere piede, per l'ipotesi ora discussa, a mezzo di una legge uguale e contraria a quella a suo tempo adottata per far luogo alla "specializzazione"²⁰ o, quanto meno, a mezzo di legge costituzionale, il recesso da parte della Regione non si saprebbe come possa quindi perfezionarsi, nessuno essendo materialmente in grado di obbligare lo Stato (che non lo voglia) a rimuovere la legge di "specializzazione": a meno che, per far fronte a siffatto inconveniente, non si pensi di inscrivere nel patto originario una clausola che appunto comporti la cessazione degli effetti della legge col solo fatto della manifestazione da parte di uno dei contraenti (e, dunque, pure della Regione) della volontà di recesso, restando pertanto la legge stessa sottoposta ad una condizione risolutiva del proprio vigore²¹. Soluzione che, nondimeno, non esclude, come s'è veduto, l'opportunità di una regolazione della transizione in vista di un indolore ritorno al regime comune.

Naturalmente, particolarmente delicata è la situazione che viene a crearsi laddove sia lo Stato a prendere l'iniziativa di sciogliere il patto, per il pregiudizio che potrebbe aversi per il soggetto storicamente e politicamente più debole, la Regione. Queste vicende richiedono, dunque, di essere accompagnate, nel loro concreto svolgimento, dalle opportune garanzie, sia procedimentali che sostanziali. In congiunture siffatte, grava di certo sullo Stato che intenda porre fine al patto di "specializzazione" l'obbligo di mettere in

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

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

mora la Regione inadempiente, se del caso di soccorrerla in sede di esercizio dei poteri "specializzati" (specie per ciò che concerne la gestione di taluni servizi), di dar modo alla Regione stessa di motivare le ragioni del proprio comportamento, e via dicendo. Escludere, tuttavia, che il recesso in parola possa aversi sol perché la Regione si dichiari indisponibile allo scioglimento consensuale del vincolo, pur laddove si sia manifestata palesemente inidonea a far fronte alle esigenze della "specializzazione", sarebbe un vero e proprio suicidio, questo sì in palese disprezzo di interessi costituzionalmente protetti. Volendo, si potrebbe anche ritenere che la legge di revoca dell'intesa si sottoponga ad uno scrutinio stretto della sua validità e, persino, che per essa si capovolga la presunzione di validità in generale valevole per le leggi (e gli atti giuridici in genere): ponendosi essa nel verso opposto alla valorizzazione dell'autonomia, la sua invalidità potrebbe essere presunta (salva, beninteso, la prova del contrario).

Non è di ciò, tuttavia, che possiamo ora dire in modo adeguato, i profili processuali ponendosi comunque al di là della soglia fissata al legislatore e richiedendo piuttosto di essere, come di consueto, messi a fuoco per mano della giurisprudenza. Segnalo solo che l'importanza dei profili ai quali si è appena fatto cenno non è stata avvertita dall'autore della bozza di disegno di legge di attuazione dell'art. 116, nella quale della dinamica delle intese, come pure delle garanzie ad essa connesse, non si fa parola alcuna.

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

L'ultimo punto è, a mio modo di vedere, quello meno impegnativo. Vi accenno solo perché è a più riprese circolata la tesi, fatta tuttavia oggetto, ancora di recente, di puntuali rilievi critici²², secondo cui le procedure di "specializzazione" potrebbero riflettersi anche a beneficio delle Regioni speciali, in virtù della clausola di cui al cit. art. 10 della legge di riforma del 2001²³. Una tesi che tuttavia non persuade, oltre che in considerazione della lettera del disposto costituzionale, che dichiara di volersi dirigere alle *sole* Regioni di diritto comune, anche (e soprattutto) per una ragione di carattere sistematico. Il regime delle Regioni ad autonomia differenziata è infatti definito dai rispettivi statuti, la cui modifica può aversi unicamente nelle forme per questi prescritte. D'altro canto, le Regioni in parola non hanno motivo di "specializzarsi" in quanto appunto già... *speciali*²⁴. Oltre tutto, sarebbe ben strano che talune Regioni ricevano un trattamento alla cui conformazione non abbiano potuto concorrere, una volta che si convenga a riguardo del fatto che l'iniziativa della "specializzazione" resta riservata alle sole Regioni di diritto comune, le Regioni ad autonomia differenziata restando dunque escluse dal tavolo delle trattative. Si

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

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

²⁴ V. quanto ne dicono al riguardo A. RUGGERI - C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, a cura di G.F. Ferrari e G. Parodi, Padova 2003, 400 s.

assisterebbe, pertanto, alla singolare situazione per la quale, mentre in occasione delle modifiche statutarie le Regioni possono ora sollecitarne l'effettuazione ed ora, comunque, essere sentite (per il caso che le modifiche stesse traggano origine da atti d'impulso provenienti dalle Camere o dal Governo), si troverebbero invece costrette a restare mute davanti alla formazione degli atti di "specializzazione" ed a subirne quindi gli effetti persino laddove non graditi.

Il vero è che la estensione di tali effetti alle cinque Regioni va incontro a difficoltà forse insuperabili. In disparte, infatti, la circostanza per cui la soluzione in parola potrebbe valere solo fino all'adeguamento degli statuti e non pure a regime (fatto, nondimeno, salvo il caso che i nuovi statuti riproducano, senza sbarramento temporale, la clausola di maggior favore), ugualmente essa lascia fortemente perplessi anche per il tempo di attesa della riscrittura degli statuti, sol che appunto si consideri la origine o natura pattizia degli atti di "specializzazione", che potrebbero dunque specificamente valere per la sola Regione o le Regioni che si siano attivate per la loro formazione. La qual cosa, peraltro, non esclude – come si fa da molti notare – la eventuale stipula collettiva di un'intesa, senza nondimeno che se ne possa avere l'imposizione a Regioni cui potrebbe non adattarsi e senza che neppure Regioni-terze (segnatamente, ad autonomia differenziata) possano *motu proprio et inaudita altera parte* avocare a sé, in tutto o in parte, clausole dell'intesa stessa, così come invece in passato proposto da talune bozze di statuto speciale in cantiere. Obligato mi pare, in conclusione, il passaggio consensuale, col riscontro che in esso può effettuarsi in *tandem* da parte di Stato e Regione-terza della congruità delle clausole di "specializzazione" già stabilite a beneficio di altra Regione rispetto al diverso contesto cui dovrebbero essere applicate²⁵.

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

Naturalmente, non è questione qui di stabilire qual è il numero massimo di Regioni che possono chiedere in forma collettiva di "specializzarsi", dotandosi di uguali forme e condizioni di autonomia; così come non si dubita che quest'esito possa aversi per effetto dell'imitazione di un'intesa da parte di altre, dandosi così vita, come si vede, ad un processo di graduale innalzamento delle condizioni di autonomia che potrebbe alla fine sfociare in un sostanziale livellamento delle stesse. La *ratio* complessiva del sistema non si coglie ed apprezza, tuttavia, nella comunanza dei regimi bensì, all'opposto, nella loro differenziazione. Discorso diverso è che, poi, si dia effettivamente l'opportunità perché la

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

differenziazione in parola prenda corpo nell'esperienza in modo fedele alle indicazioni date dalle intese.

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

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

La "specializzazione", insomma, non è obbligata a stare sempre a mezza via tra la specialità e l'ordinarietà, ad essere cioè meno "speciale" della... *specialità*²⁶. Non si fa, dunque, questione di una (impossibile) graduazione tra forme e condizioni di autonomia, che anzi possono rivelarsi non comparabili. Il quadro finale dei rapporti Stato-Regioni, conseguente all'avvento di una esperienza diffusa di "specializzazione", può risultare, conformemente alla natura e vocazione di quest'ultima, al proprio interno accentuatamente articolato e differenziato, "plurale", entro i limiti di sistema stabiliti dal dettato costituzionale. Gli unici punti fermi in un contesto siffatto, connotato da forte dinamismo e fluidità degli elementi che lo compongono, sono dati dalla congruità necessaria tra il regime positivo di "specializzazione" e l'assetto degli interessi emergenti dai singoli territori regionali (in ciò, a conti fatti, misurandosi la ragionevolezza delle operazioni di volta in volta compiute), nonché dal bisogno di preservare costantemente l'equilibrio tra unità e autonomia, pur se alle diverse "altezze" – se così può dirsi – in cui esso si situa e rinnova con riguardo ai rapporti, rispettivamente, tra Stato e Regioni speciali per un verso, Stato e Regioni ordinarie ("specializzate" e non) per un altro. Si tratta, poi, di far sì che le singole intese e leggi di "specializzazione" e, prima ancora, la "legge-modello", cui esse sono chiamate ad ispirarsi, effettivamente soddisfino a condizioni di ragionevolezza comunque indisponibili. La qual cosa, com'è chiaro, rimanda in ultima istanza a verifiche che potranno in modo adeguato farsi solo in relazione alle singole esperienze di "specializzazione", per il modo con cui – anche al di là di ciò che sta scritto nei patti – prenderanno in concreto piede e verranno a maturazione.

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

Contributo destinato ad una *tavola rotonda virtuale* sull'attuazione dell'art. 116.3 Cost., introdotta da alcune tesi di Roberto Bin (cui l'A. fa riferimento) e in pubblicazione su *Le istituzioni del federalismo*