

Edizione dell'Assemblea

4

REGIONE
TOSCANA



ATTI DEL SEMINARIO

“TENDENZE DEL FEDERALISMO IN EUROPA”

4 DICEMBRE 2006

Pubblicazione a cura di
A.Di Benedetto e M.Guarnacci

PROGRAMMA

Introduzione

Dott. Alberto Chellini

Responsabile Area coordinamento

per l'assistenza professionale del Consiglio regionale

Relazioni

Dott. Alessandro Palanza

Vice Segretario generale della Camera dei Deputati

«Gli indirizzi di riforma costituzionale in Italia

dopo il referendum»

Prof. Francesco Palermo

Università di Verona

«La riforma del sistema federale in Germania»

Prof. Roberto Scarciglia Università di Trieste

«La riforma degli statuti di autonomia in Spagna»

Dibattito

Conclusioni

Dott. Roberto Cianferoni

Segretario generale del Consiglio regionale

Sono intervenuti:

Alberto Chellini

Alessandro Palanza

Francesco Palermo

Roberto Scarciglia

Roberto Cianferoni

DOTT. ALBERTO CHELLINI

Responsabile Area coordinamento per l'assistenza professionale del Consiglio regionale della Toscana

Presento rapidamente l'iniziativa che, insieme alla collega dottoressa Nadia Pasotti, abbiamo organizzato, ritenendo importante cogliere la disponibilità dei nostri qualificati interlocutori per fare il punto sulle tendenze presenti in Europa riguardo al federalismo.

Abbiamo individuato i due Paesi più rilevanti, Germania e Spagna, ma in realtà il movimento di riforma sui temi del rapporto Stato centrale, regioni, stati federali è più ampio, perché coinvolge in questo periodo il Belgio, l'Inghilterra, la Francia. Molti Paesi sarebbero coinvolti. Se sarà possibile, in futuro allargheremo lo sguardo anche a queste altre realtà. Comunque sicuramente Spagna e Germania sono paesi particolarmente significativi.

Ci ha colpito il fatto che le riforme, più o meno contemporanee, in questi due Paesi sembrano andare in due direzioni opposte: verso una accentuazione degli statuti di autonomia, a partire da quello catalano, in Spagna, con una riforma che tende ad ampliare gli spazi di autonomia locale; verso un recupero di ruolo dello Stato centrale, con un richiamo a elementi di interesse nazionale, in Germania.

A noi interessa capire meglio queste riforme e verificarne le tendenze rispetto ad alcuni profili che, dalla riforma del titolo V in poi, concernono particolarmente il nostro ordinamento. Si è molto discusso, soprattutto davanti alla Corte costituzionale, sul riparto delle competenze, sull'interesse nazionale, sulla leale collaborazione. Si discute anche di asimmetria, di un regionalismo non più uguale ma differenziato - ma fino a che punto? - tra le diverse realtà regionali.

Sicuramente il sistema spagnolo è un sistema che va nel senso di accentuare la asimmetria fra le diverse comunità autonome. Da noi, finora, anche la previsione dell'articolo 116, 3° comma, della Costituzione è rimasta per ora inattuata. La Toscana, alla fine della scorsa legislatura, si era mossa in quella direzione, come ricorderete, sia sul settore dei beni culturali che su quello dei beni ambientali, ma la fine della legislatura ha troncato quel processo che non è stato ancora ripreso. La differenziazione deve comunque fare i conti con i livelli essenziali delle prestazioni e, quindi, con la necessità di coniugare l'eguaglianza e la disuguaglianza tra le regioni.

C'è il tema del rapporto fra regione ed enti locali e quello del nodo irrisolto di quali siano le sedi di raccordo di un sistema di federalismo avanzato. Quella che il nostro ordinamento prevede a livello nazionale, l'integrazione con rappresentanti regionali della commissione bicamerale per le questioni regionali, non si è ancora realizzata; quella prevista a livello locale, il consiglio delle autonomie locali, nelle varie regioni è ancora in fase di costituzione mentre nella nostra regione, che per prima lo aveva attivato, è in una fase di difficoltà di funzionamento e di incertezza di ruolo.

Un tema indubbiamente aperto resta anche quello del confronto tra federalismo solidale e federalismo competitivo.

Ho solo richiamato alcune questioni, che peraltro vi sono ben note, per offrire una traccia di riferimento ai nostri interlocutori nell'illustrare i contenuti delle riforme negli altri Paesi.

Rispetto al programma previsto, procediamo ad una modifica dell'ordine degli interventi, anticipando l'intervento del dottor Palanza che intende sollevare alcuni quesiti ed alcuni elementi di riflessione. Poi daremo la parola al professor Francesco Palermo dell'Università

di Verona per quanto riguarda il sistema tedesco e quindi al professor Roberto Scarciglia dell'Università di Trieste per quanto riguarda il sistema spagnolo.

Caschiamo nel pieno della riflessione politica perché, come sapete, sono in corso presso le Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato le audizioni sul tema della riforma costituzionale.

DOTT. ALESSANDRO PALANZA

Vice Segretario generale della Camera dei Deputati

Mi interessa parlare per primo perché, come molti di voi sanno, stiamo per presentare il rapporto sullo stato della legislazione 2006 che viene discusso ed elaborato insieme ai consigli regionali e quindi, per noi, è un prodotto di particolare importanza. Nella nota introduttiva di questo rapporto che viene fatta dagli uffici della Camera sulla base di tutte le sue componenti, ogni anno si espone una determinata tesi e, in genere, si tratta di una tesi che si collega ad un discorso che si svolge negli anni. Dal 2003 tendiamo a dare una interpretazione positiva delle tendenze in atto nello sviluppo del sistema delle autonomie in Italia. Questa tesi nata nel 2003 dall'analisi della giurisprudenza della Corte sulle grandi leggi di indirizzo nazionale a partire dalla legge obiettivo, è poi stata confermata dall'analisi che abbiamo fatto sul campo in sette regioni nel 2004-2005. Quest'anno lavoriamo a partire dall'ordinamento europeo, a guardare il sistema Stato-Regioni-Unione europea.

Quindi nel 2003 abbiamo lavorato a partire dall'Unione europea, così come l'abbiamo vista a confronto delle politiche nazionali; nel 2004-2005 a partire dalle politiche regionali; quest'anno a partire dalle politiche europee. Ci avviciniamo al cinquantenario dell'Unione europea e questa appare quanto mai in crisi, quindi sembra il momento di scoprire quanto siano profonde le radici dell'Unione europea non nella sovrastruttura delle istituzioni europee, delle direttive, delle normative, ma di come tutto questo si sia calato dentro gli ordinamenti nazionali, cioè, l'idea che l'Unione europea innanzitutto esista in quanto si incorpora fortemente negli ordinamenti nazionali. Esiste un

ordinamento europeo che ha una funzione strumentale, di sovrastruttura, ma quello che conta, vale a dire l'ordinamento reale, si realizza all'interno degli ordinamenti nazionali. Quindi vi sono venticinque ordinamenti euro-nazionali in cui la componente nazionale è ormai inscindibile e non distinguibile da quella europea. Per cui quando si parla di reversibilità dell'esperienza europea, si deve considerare anche che, oggi, gli ordinamenti costituzionali, amministrativi, giurisdizionali dei paesi membri non sono autosufficienti. Oggi la componente europea è una componente integrante degli ordinamenti nazionali, sia pure in questa versione plurima, fatta di una necessaria interpretazione, di adattamento, di interiorizzazione, in ciascun ordinamento e che ha dei limiti che vengono, poi, fissati dalla Corte di giustizia.

Faccio questa premessa perché, nell'esperienza italiana, in ordine alle tendenze del processo verso il federalismo – se poi questa terminologia è adatta lo si vedrà più avanti – vorrei esporre un'ipotesi interpretativa che coincide anche con una speranza ed un auspicio. La speranza qual è?

È quella che sia possibile tracciare un filo di collegamento ed individuare tendenze comuni tra i processi di rafforzamento delle autonomie che sono in corso nei vari paesi europei, comprese le forme di assestamento di assetti federali consolidati come quello tedesco. È assolutamente evidente e chiaro che, dal punto di vista della visione di ciascuno di questi processi, ognuno ha caratteristiche, cause, finalità, esigenze, che sono ben radicate nelle rispettive realtà nazionali. L'esperienza italiana non è da meno. Anche in Italia sappiamo benissimo come questo processo nasca dal successo della Lega Nord che innesta fortissime tensioni nel corpo della nazione ed incide sul suo dualismo storico, creando una miscela esplosiva che, a sua volta,

genera una forte energia nella direzione di un riassorbimento. E questo riassorbimento assume la forma di questa esperienza. Però il dato che si può accostare a questo è che gli elementi costitutivi, la materia prima che viene utilizzata, non è riconducibile alle forme tradizionali del federalismo, né agli Stati Uniti, né alla Germania, anche se ci sono alcune apparenze che ci avvicinano alla Germania.

Ma poi la realtà delle cose, il complesso degli istituti che si affermano soprattutto nell'esperienza reale, successiva all'approvazione alla riforma del Titolo V del 2001, si avvicina piuttosto alle forme dell'Unione europea. Quindi l'interpretazione che proponiamo del Titolo V della Costituzione, delle sue tendenze profonde che includono anche la critica e l'ipotesi di riforma che il centrodestra ha avanzato, perché anche quella non si discosta dal punto di vista del tipo di ragionamento e di impostazione del tema e che arriva fino ad oggi di seguito dopo i referendum, questa interpretazione postula un collegamento con più ampi processi su scala europea. Innanzitutto si può dire che è l'esistenza stessa dell'Unione europea che agevola e incoraggia questo esplodere di identità locali e di forti tensioni autonomiste dentro agli stati nazionali. Anche perché, in qualche modo, le sdrammatizza, le rende compatibili con la sopravvivenza dello stato e con il funzionamento dello stato, perché c'è una cornice molto forte e tenace che tiene insieme stato e autonomia, in una comune responsabilità verso questo soggetto esterno.

Per quanto forti siano le tensioni e le autonomie riconosciute a singole parti del territorio nazionale, poi c'è l'Unione europea e, possiamo dire, che l'esistenza dell'Unione europea è certamente un fattore politico che è alla base di questi sviluppi, anche se questi sviluppi poi danno sfogo a ragioni storiche molto più antiche e molto più radicate in ciascun

paese. Pertanto, questi fattori etnici di identità storica e linguistica che preesistono in tanti paesi europei, esplodono anche in funzione del fatto che l'Unione europea dà ad essi la possibilità di non essere dirompenti rispetto alle realtà nazionali. E questo succede in Spagna, in Belgio, in Gran Bretagna ed anche in Italia. In questi paesi, infatti, si dà spazio a quelli che sono veri e propri nazionalismi. Perché lo si fa e lo si può fare? Perché c'è l'Unione europea e questo è un primo fattore di cui tener conto. Ma non vorrei dire solo questo, perché ciò riguarderebbe più i presupposti, le premesse. In Italia, quello che c'è da notare è che il rilancio delle autonomie è avvenuto prima in forma legislativa con la legge Bassanini, e poi in forma costituzionale, con le due riforme del titolo V; in forme e linguaggi che richiamano il discorso europeo, ma soprattutto anche da un punto di vista cronologico e temporale negli anni '90, all'indomani di Maastricht, con l'avvio del processo di unificazione monetaria. C'è un elemento di contestualità e di piena sincronia con lo sviluppo dell'ordinamento comunitario, verso tappe molto incisive e determinanti.

Il riassetto dei rapporti territoriali utilizza concetti, categorie e moduli direttamente derivanti dall'Unione europea. La legge Bassanini ed il successivo decreto delegato sono incentrati sul principio di sussidiarietà e concorrono anche gli altri criteri elaborati in sede europea: l'adeguatezza, la proporzionalità. Inoltre, un altro aspetto si associa a questi processi di trasformazione che si avviano in forma legislativa non solo con la redistribuzione delle competenze, ma anche con le riforme che riguardano vasti settori dell'economia e del mercato del lavoro e del sistema degli incentivi per le imprese e così via, nei servizi sociali, in tutti questi campi si fa strada e si impone un modulo negoziale. Questo modulo negoziale si impone

innanzitutto nei rapporti tra i livelli territoriali. E anche questo modo di rapportarsi è un modo di cui l'Unione europea è stata un laboratorio, un campo di affinamento e di sviluppo. Poi, il fatto che in tutte queste politiche si impone un'esigenza di negoziazione con il sistema degli interessi territoriali e sociali, spinge la gestione di queste politiche verso il basso; questo avviene prima della riforma costituzionale del 2001. Pensate a tutto il sistema dei distretti industriali, dei patti territoriali e anche ai nuovi moduli di organizzazione dei trasporti sul territorio, al collegamento fra i trasporti locali e trasporti regionali e nazionali sul territorio. E' un dato di fatto che l'affermarsi dei metodi della programmazione negoziata spinge anche le politiche che hanno origine europea e nazionale a schiacciarsi dal punto di vista della concreta gestione degli interventi verso i livelli regionali e locali. Quindi potenti fattori agiscono proprio all'interno delle politiche legislative di cui l'Unione europea alimenta il tipo di finalità. Per cui negli anni '90 noi registriamo, parallelamente, una trasformazione che si verifica nel rapporto fra pubblico e privato nell'economia, nel modo di essere dello stato nell'economia e del modo di essere dello stato verso le comunità territoriali. Anche questo parallelismo è sostanzialmente collegato. Nel nostro rapporto abbiamo individuato da anni tendenze evolutive coerenti nel sistema Stato-Regioni-Unione europea che vanno in una direzione univoca. E quindi abbiamo potuto dire quest'anno che tutto questo si può considerare all'interno di un processo di sostanziale europeizzazione del nostro ordinamento che ha un sintomo preciso: il prevalere di politiche di tipo orizzontale, di tipo negoziale, caratterizzate dalla individuazione di obiettivi e dalla creazione di procedure idonee a realizzare questi obiettivi attraverso il concorso di una pluralità di soggetti, di cui una parte rilevante sono le

autonomie territoriali. Pertanto constatiamo che questo sviluppo delle autonomie non dà luogo ad un particolare affievolimento del ruolo dello stato centrale. Senz'altro una netta evoluzione nei compiti che lo stato centrale svolge, compiti prevalentemente legati alla individuazione di obiettivi, di vincoli, di meccanismi, di cui poi, la gestione concreta è affidata a processi partecipati. Per esempio, è chiaro che questo è stato uno dei primi punti da noi acquisiti e le deleghe, prima che come meccanismo degenerato nel rapporto Parlamento-Governo o nella violazione dei principi posti dall'articolo 76 della Costituzione, dovevano essere viste come il contenitore che consentiva di gestire politiche di questo genere, in cui si fissavano gli obiettivi e le procedure, molto prima che i contenuti fossero determinati. Quindi come un metodo necessario di lavoro, non come una pretesa del governo di espropriare il Parlamento, ma come un metodo necessario a politiche che avevano questa peculiarità di essere caratterizzate da vasti obiettivi, di essere prevalentemente realizzate attraverso procedure negoziate, di coinvolgere contestualmente diversi livelli territoriali. Attraverso questa osservazione, a noi non sembrano confermate le visioni più negative che sono prevalse nella dottrina sulla riforma del titolo V.

Infatti, se si guarda alla tematica delle competenze, è vero che la struttura dell'articolo 117 sembra richiamare il modello tedesco con i suoi dettagliati elenchi di materia e porta ad immaginare nelle prime letture un modello di rigida separazione tra competenze esclusive statali ed esclusive regionali. Quindi è soltanto successivamente che emerge la consapevolezza della complessità, del mutamento terminologico, concettuale che questo elenco di materie comporta. Emerge la natura trasversale ed aperta delle competenze statali cosiddette esclusive. E non sono affatto esclusive perché sono includenti, piuttosto invadono le competenze cosiddette residuali delle regioni, ma si fanno anche

invadere da queste stesse competenze perché sono competenze più di modo e di fine che non di contenuto, ed essendo finalità, lasciano aperto il campo a tutta la strumentazione utile a quel perseguimento. La Corte costituzionale ci ha spiegato come funzionano queste materie, che non sono né una barriera alla responsabilizzazione delle regioni per le stesse finalità, né sono uno strumento per un indiscriminato azzeramento delle competenze regionali, ma, piuttosto, chiamano tutti i poteri pubblici a realizzare certi fini. Pertanto, queste competenze esclusive sono analoghe alle competenze dell'Unione europea che non sono mai materie, ma sono tematiche per cui intanto l'Unione europea agisce in quanto si tratta di tutelare quel tipo di fine. Siamo un po' al di fuori da quell'ordinamento politico che era liberissimo di scegliere qualsiasi fine; questo ordinamento politico interviene in quanto è legittimato da una determinata finalità, da una determinata concezione del rapporto di governo. Così oggi si pone il rapporto dello Stato con le Regioni. L'intervento dello Stato nell'economia, se si leggono queste competenze esclusive, si legge in primo luogo come tutela della concorrenza; l'intervento dello Stato sul territorio si legge in primo luogo come tutela dell'ambiente. E l'intervento dello Stato nella materia dei servizi sociali si legge in primo luogo con la necessità della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni. Quindi sono competenze fine, competenze modo, competenze tema; questo è profondamente nuovo ed è nuovo nella misura in cui è stato inventato nella costruzione di un nuovo tipo di ordinamento politico, quello dell'Unione europea. E' chiaro che in questo quadro poi l'altro grande fattore, sottovalutato nelle prime letture, è il principio fondamentale dell'unità della Repubblica stabilito dall'articolo 5 della Costituzione.

Anche questo la sentenza della Corte ci insegna, a vedere come questo principio si diffonda all'interno di ciascuna delle materie esclusive o concorrenti del titolo V e diventi la tutela delle esigenze unitarie che danno luogo, sia a un certo modo di essere delle competenze esclusive, ma soprattutto anche ad un'espansione della parte dello Stato nelle competenze concorrenti. Per cui la parte dello Stato nella competenza concorrente, in quanto principi, si espande a tutte quelle normative che sono essenziali alla tutela delle esigenze unitarie. Certo, l'articolo 5 viene riletto in un modo profondamente nuovo dal nuovo articolo 114. Perché l'articolo 114 introduce un concetto rivoluzionario se non lo ambientassimo nel quadro di questa trasformazione profondissima di concetti, di termini, di moduli, di modo di essere del potere pubblico che prende luogo dalle forme contemporanee di governance. Perché nelle forme di governance questa verticalità concentrica degli stati federali e questo principio di gerarchia fra stato e autonomie, si abbatte. E questo anche è un modo che, in forma molto più forte, si afferma nell'Unione europea. Ma se noi nell'articolo 114 sentiamo il bisogno di mettere sullo stesso piano regioni, stato, comuni, province, ecc, anche questo è un dato che rilegge il principio di unità come un principio di unità a cui tutti i livelli territoriali concorrono in pari modo. E questo, in qualche modo, coincide con questo modulo negoziale, con questo meccanismo di partecipazione obbligatoria degli uni verso gli altri che le sentenze della Corte si occupano di andare a radicare in ogni settore delle politiche pubbliche.

Tutte queste sono le ragioni per le quali proporremo questa lettura del processo in corso come espressione di un più ampio processo di europeizzazione del nostro ordinamento, analogo nel rapporto fra stato ed economia, nel rapporto tra enti territoriali. Ecco la domanda

che io rivolgo agli altri miei colleghi relatori di oggi. So che non è una domanda facile e che, invece, nella lettura comparata di queste esperienze vengono in primo piano e devono essere illustrate tutte le specificità e le differenze che ciascuna di esse presenta. Ma mi chiedo, se andando più a fondo, attraverso certe spinte primordiali che precedono le forme giuridiche e politiche che queste spinte primordiali assumono, come si possono vedere, alle spalle di questi processi, questi stessi fattori.

La Spagna certamente ha delle caratteristiche fortissime, la Germania in qualche modo opposte. La Spagna forse rappresenta l'esperienza più originale ed innovativa che abbiamo di fronte in campo europeo, anche l'esperienza inglese si presenta altrettanto originale ed innovativa, mentre quella tedesca è un processo quasi in senso inverso in cui abbiamo una struttura federale rigida, fondata su meccanismi forti di co-decisione delle politiche nazionali attraverso l'esistenza del Bundestag. Qui, si potrebbe vedere quasi una convergenza che parte da posizioni opposte: in queste nuove esperienze, in quella spagnola, in quella inglese, è fortissimo il meccanismo del negoziato paritario o semi-paritario fra autonomie e stato centrale, questo sia nell'esperienza spagnola in forma più politica, sia in quella inglese attraverso queste commissioni paritetiche che gestiscono, in via preventiva, tutta la possibile conflittualità nella ripartizione delle cose. E' interessante vedere che la Germania si muove nel tentativo, che non sempre riesce, di attenuare questo elemento di co-decisione al centro attraverso il Bundestag, e di creare invece meccanismi più flessibili e più negoziali in cui ciascuno possa svolgere un po' il suo ruolo. Anche questo è un dato di cui tener conto in questa manifesta riduzione di questo ruolo del Senato come componente necessaria di ogni sistema autonomistico.

Lasciare, invece, ogni livello territoriale in qualche modo indipendente e libero di determinarsi nel processo di competizione e cooperazione, sembra un modulo più moderno. Anche nell'Unione europea non c'è un Senato, certo c'è il Consiglio che decide. Però, insomma, in questi meccanismi, l'esigenza di un negoziato che possa svolgersi anche in forma dialettica e non necessariamente incorporante come col Senato, sembra prevalente.

Forse anche noi dovremmo riscoprire meccanismi o reinventare meccanismi tipo bicameralina che sono più flessibili e capaci di determinare questi condizionamenti reciproci, piuttosto che i poteri di veto paralizzanti che ci sono in Italia.

Io poi ho una seconda parte della mia relazione che riguarda l'andamento delle cose post referendum. Ma devo dire che penso di aver parlato venticinque minuti, mi sembra abbastanza. Magari, se c'è tempo, su questa parte ci torniamo dopo. Mi fermerei, lasciando la parola ai miei colleghi su questo tema che li sfida un po' a un intreccio del nostro discorso.

DOTT. ALBERTO CHELLINI

Responsabile Area coordinamento per l'assistenza professionale del Consiglio regionale della Toscana

Grazie Alessandro Palanza. L'analisi che hai fatto sulla tendenziale e crescente europeizzazione degli ordinamenti interni - che andremo a verificare negli ordinamenti di Spagna e Germania - rilancia con forza uno dei temi che ponevo nell'introduzione: che la soluzione dei conflitti sulle competenze non è da ricercare tanto nella distinzione delle materie quanto nelle forme di efficace raccordo fra i diversi livelli del governo delle materie.

Se ripensiamo alla proposta di riforma costituzionale bocciata dal recente referendum, c'era un punto che saltava agli occhi con forza: era stata fatta una forte polemica politica contro la riforma del titolo V a causa della eccessiva ampiezza della legislazione concorrente in essa prevista. E si era assunto il dato della eliminazione della concorrenza di competenze come un cardine della riforma. Salvo che, con tale riforma, si realizzava sì la riduzione dell'area delle competenze concorrenti, ma definendo una gran parte delle materie riportate alla competenza dello stato, come limitate alle "norme generali". Quindi, in realtà, riaprendo tutto il campo interpretativo della distinzione tra norma generale e norma di dettaglio. Alla fine, sfrondata la polemica politica che ovviamente ha le sue dinamiche, sul piano giuridico la questione si riproponeva in tutta la sua forza.

In realtà la via d'uscita non la troviamo nella ripartizione, per quanto attenta, delle materie ma nel raccordo tra livelli di governo diversamente competenti nelle stesse materie. Se si parla di fini più che di materie, però, si rilancia con forza la domanda su dov'è che

questi fini possono comporsi in modo omogeneo. Perché se lo Stato e le autonomie territoriali assumono indirizzi eterogenei e mancano le sedi di composizione dei fini, il quadro non si ricompone ed il sistema entra in grande difficoltà. A mio giudizio questo è l'elemento più critico della riforma del Titolo V.

Passo adesso la parola al professor Francesco Palermo che interviene sulla riforma federale in Germania.

PROF. FRANCESCO PALERMO

Università di Verona

Molte grazie, sia per l'invito, sia per gli spunti di riflessione particolarmente interessanti che sono venuti dai due interventi che mi hanno preceduto e che mi stimolano a staccarmi abbastanza dalla scaletta che mi ero prefissato. Cercherò di dare delle risposte alle questioni che sono state poste, partendo dal caso tedesco, ma non esimendomi dal dibattito in prospettiva interna e comunitaria. Nelle relazioni che mi hanno preceduto sono emersi spunti estremamente significativi anche in relazione a tematiche affrontate dalla recente riforma dell'ordinamento federale tedesco, e significativi – come vedremo – anche in relazione ad altre esperienze europee (non ultima l'Italia), e ciò perché una delle conseguenze più rilevanti del processo di integrazione europea consiste proprio nella circolazione dei problemi e delle soluzioni che gli ordinamenti giuridici sono chiamati a fornire.

1. - I temi centrali che si pongono alla riflessione costituzionale nei diversi ordinamenti riguardano in particolare il riparto delle competenze, le procedure collaborative tra centro e periferia, la garanzia dell'interesse nazionale, l'asimmetria tra gli enti sub-statali e l'emersione di un modello di federalismo negoziale, il rapporto tra esigenze di solidarietà e di competizione tra i territori, i rapporti tra le strutture composte degli ordinamenti costituzionali interni e l'ordinamento comunitario. Prima di venire alla trattazione di questi profili in relazione all'ordinamento tedesco e alla recente riforma costituzionale che l'ha interessato, occorre svolgere una riflessione preliminare, stimolata dalle considerazioni di chi mi ha preceduto.

Si sottolineava molto opportunamente che le dinamiche che caratterizzano lo sviluppo del titolo V in Italia, e quelli di altri ordinamenti che si federalizzano per decentramento, si distinguono dai problemi presenti agli ordinamenti federali tradizionali, nati per via aggregativa, che partono pertanto da paradigmi concettuali diversi. Questo è senz'altro vero, non foss'altro che per la dinamica evolutiva dei diversi modelli. Tuttavia mi pare opportuno aggiungere un ulteriore elemento di riflessione sul punto: probabilmente, a ben vedere, nonostante la diversa direzione che storicamente i due modelli di ordinamenti composti hanno seguito (centrifuga gli uni, centripeta gli altri) anche i sistemi federali classici iniziano ad assomigliare moltissimo a quelli devolutivi, e a dividerne problemi e soluzioni. L'ordinamento tedesco fornisce diversi elementi che inducono a constatare una forte convergenza di soluzioni tra le diverse tipologie di sistemi territoriali composti, e che ciò sia conseguenza dell'integrazione europea è più che un mero indizio. Se questo è vero, come cercherò di dimostrare, bisogna allora porsi un'ulteriore domanda: nasce prima l'uovo o la gallina? In altre parole: se è indubbio che la convergenza di problemi e soluzioni è legata al processo di integrazione europea, non è forse vero allo stesso modo che la stessa integrazione europea – e in particolare le modalità di relazione tra i soggetti che le danno vita in ambito sovranazionale - è determinata da questi sviluppi interni? Si sta finalmente abbandonando l'idea (semplicistica e fuorviante) secondo cui il rapporto tra ordinamenti nazionali e ordinamento comunitario sia di tipo gerarchico, secondo i canoni del federalismo classico, con ordinamenti precedentemente sovrani che volontariamente si sottomettono all'autorità di un ordinamento sovraordinato. La concezione piramidale dell'integrazione europea non spiega il

fenomeno nella sua complessità, che è invece il frutto di articolate interazioni tra sfere di governo. In un'ottica reticolare anziché gerarchica, è necessario riconoscere che l'influenza è biunivoca: non solo l'Unione europea influenza le dinamiche territoriali interne, ma anche le dinamiche territoriali interne incidono sul modo di essere dell'Unione europea, in un rapporto di compenetrazione tra sfere di governo che interagiscono. Il caso tedesco, anche in questo senso, è estremamente indicativo, se si pensa all'influenza dei Länder sulla struttura di governo dell'Unione (influenza non sempre positiva, come testimonia ad esempio la creazione di un organo sostanzialmente inutile come il comitato delle Regioni). Pertanto, i problemi che vediamo manifestarsi sull'uno o sull'altro piano, finiscono per essere convergenti, come vedremo trattando in particolare del punto centrale della recente riforma costituzionale tedesca, il riparto delle competenze, che è un problema anche europeo, italiano e di tutti gli ordinamenti composti.

Sulla scorta di queste considerazioni preliminari e di contesto, è possibile ora analizzare nel dettaglio i recenti sviluppi costituzionali tedeschi, per poi tornare in conclusione a riflettere sulle questioni di ordine generale cui si è accennato.

2. - Nel luglio del 2006 è stata approvata una profonda riforma della Legge fondamentale tedesca, la più ampia delle 52 revisioni costituzionali della storia della Repubblica federale. La modifica, che ha riguardato 25 articoli, è entrata in vigore il 1 settembre del 2006. Si tratta di una riforma con luci ed ombre, come vedremo.

Perché si è sentito il bisogno di una profonda revisione costituzionale relativa al funzionamento del sistema federale in Germania?

La Germania, soprattutto se vista dall'Italia, è considerata, non sempre a ragione, un esempio di efficienza strutturale, un ordinamento che ha sempre ben funzionato. Per molti aspetti è vero, per altri meno. Un problema di efficienza della struttura federale si è manifestato subito dopo l'unificazione, andando acuendosi negli ultimi anni, ed ha riguardato il cosiddetto "blocco delle riforme": gli aggiornamenti costituzionali e le stesse riforme legislative resesi necessarie per adeguare la macchina istituzionale alla realtà di oggi si sono scontrate con un sistema decisionale lento, ritenuto troppo macchinoso e poco chiaro quanto alla attribuzione delle responsabilità politiche.

La risposta in termini costituzionali all'unificazione è stata deludente. Non solo perché la Legge fondamentale prevedeva l'approvazione di una nuova costituzione con l'unità tedesca, ed è invece stata semplicemente estesa ai Länder orientali, ma anche perché gli adeguamenti alla stessa Legge fondamentale sono stati pochi. Solo con una limitata riforma del 1994 si sono introdotti alcuni elementi di un certo interesse (in particolare un primo tentativo di limitazione dello strapotere federale nella competenza concorrente), ma del tutto insufficienti per rispondere alle sfide del cambiamento. Tra le domande che la riforma lasciava aperte vi erano la risposta istituzionale alla sfida economica (con l'inglobamento di Länder poveri) e la conseguente maturazione di un clima politico più conflittuale e meno votato alla cooperazione di quanto fosse accaduto in passato. La maggiore competizione politica e territoriale dovuta ad una maggiore scarsità di risorse, ha dato vita a comportamenti elettorali più variabili, specie in ambito regionale, e di fatto si è prodotta una situazione politica in cui il Bundesrat (la rappresentanza territoriale dei Länder nel processo decisionale federale, dotato di un ampio potere di veto nella

legislazione), è stato quasi sempre controllato da una maggioranza politica diversa da quella che alla Camera bassa sosteneva il Governo federale. Dall'unificazione del 1990 alla formazione del governo di grande coalizione nel 2005 questa situazione politica è stata pressoché continua.

In questo contesto, la tentazione di utilizzare il Bundesrat con finalità di opposizione politica contingente al governo federale anziché come organo federativo di rappresentanza territoriale, senza alcuna diretta incidenza con la politica del governo federale, è stata forte e spesso praticata. Si è così di fatto creato un sistema politico bloccato, attraverso il potere di veto della maggioranza del Bundesrat nei confronti delle principali leggi federali. La riforma costituzionale del 2006 cerca di trovare una via d'uscita a questo problema. Come vedremo, sembra riuscirci solo in parte.

3. - Il percorso per l'approvazione della riforma costituzionale è stato lungo e accidentato. Nel 2003 è stata istituita una commissione mista fra Länder e Parlamento federale, che ha lavorato per un anno e mezzo giungendo alla predisposizione di una gran mole di materiale di lavoro e trovando l'accordo su molte questioni complesse. Tuttavia, la commissione si è arenata nel dicembre 2004, apparentemente sul problema della divisione delle competenze in materia di istruzione superiore, ma in realtà per l'accelerazione della crisi politica e della relativa conflittualità, che ha poi a breve condotto alle elezioni anticipate del settembre 2005. Com'è noto, a seguito di quelle elezioni si è dato vita ad una maggioranza di grande coalizione, che dispone dei numeri necessari per approvare leggi di revisione costituzionale; così, create le condizioni politiche per il consenso, è stato facile ripartire dai

lavori della commissione e tradurli in riforma costituzionale nel giro di pochi mesi.

Come cerca la revisione costituzionale del 2006 di superare il problema del blocco delle riforme che ha così pesantemente segnato il quindicennio precedente? In primo luogo la riforma non interviene, come pure alcuni avevano proposto, sulla struttura istituzionale, e non vengono cambiate la natura né la composizione del Bundesrat. In secondo luogo, compiuta questa scelta di continuità istituzionale, la riforma interviene solo sul riparto delle competenze. In terzo luogo, la riforma non tocca il federalismo fiscale, tema scottante e assai conflittuale, che viene per il momento scorporato ed ulteriormente approfondito, in vista della seconda parte della riforma federale che dovrebbe ridisciplinare la materia fiscale.

Tutto si concentra dunque sul riparto delle competenze tra Federazione e Länder, cercando di ridefinire il compromesso e l'equilibrio tra competizione e solidarietà. L'idea di fondo del compromesso è la riduzione del potere di veto del Bundesrat nel procedimento legislativo federale, trasferendo maggiori competenze legislative ai Länder ma anche alla Federazione, riducendo nella sostanza l'ambito delle competenze concorrenti o quanto meno quelle nelle quali è richiesta l'approvazione del Bundesrat. La conseguenza è anche una maggiore asimmetria tra i diversi Länder, superando il tabù dell'uniformità che per decenni ha caratterizzato il federalismo tedesco.

E' evidentemente ancora troppo presto per valutare la funzionalità della riforma, anche perché alcune parti entreranno in vigore a scaglioni e soprattutto la legislazione uniforme precedente rimane in vigore, per cui la differenziazione regionale potrà palesarsi solo in modo assai

graduale. Tuttavia non si può tralasciare di evidenziare la presenza di un equivoco di fondo alla base della riforma. Come già ricordato, il potere di veto che di fatto il Bundesrat ha esercitato sulla legislazione federale e dunque indirettamente sulla stessa attività di governo negli ultimi anni, è un problema politico, non costituzionale, al quale si è però data una risposta di tipo meramente istituzionale. La sensazione è che il problema politico sia stato risolto (o quanto meno accantonato) dalla formazione del governo di grande coalizione, per cui, perdurante questa esperienza, non vi sono le condizioni politiche perché il blocco delle riforme abbia a ripetersi, ma nulla garantisce che il problema non si ripresenti al termine di questa esperienza politica, quando i maggiori partiti saranno di nuovo in conflitto.

4. - Nel dettaglio, come funziona il nuovo sistema federale delineato dalla riforma?

In primo luogo, è noto che il federalismo tedesco è l'archetipo del federalismo amministrativo. Ciò significa che la reale grande sfera di influenza dei Länder sta nell'amministrazione, nell'esecuzione cioè delle leggi federali alla cui formazione, attraverso il Bundesrat, hanno partecipato i soggetti che ne cureranno l'attuazione: i governi regionali. Prima della riforma il principale criterio utilizzato per stabilire se una legge richiedesse o meno l'approvazione del Bundesrat era il fatto che essa fosse o meno attuata da autorità amministrative regionali. Ciò significa che un gran numero di leggi – e oltretutto quelle più significative – richiedevano l'approvazione del Bundesrat. Per ridurre il numero delle leggi federali soggette ad approvazione del Bundesrat – come detto, l'obiettivo principale della riforma – viene modificato questo criterio. Il nuovo art. 104a c. 4 LF stabilisce che ora l'elemento

prevalente per stabilire se una legge federale richieda o meno il consenso del Bundesrat sia, in via generale, il fatto che essa incida o meno sulle finanze regionali. In cambio, i Länder vengono “liberati” dai vincoli amministrativi precedentemente previsti, potendo derogare, nell’attuazione delle leggi federali, al procedimento amministrativo federale. Solo in casi eccezionali (che richiedono l’approvazione del Bundesrat) la legge federale potrà disciplinare il procedimento amministrativo senza possibilità di deroga regionale. Poiché il sistema finanziario è prevalentemente basato su trasferimenti, è chiaro che in questo modo si riduce il numero delle leggi federali soggette ad approvazione. In uno studio fatto dal Parlamento si dice che se questo criterio fosse stato applicato anche alle legislature precedenti, da circa il 58%-60% delle leggi federali soggette finora ad approvazione del Bundesrat, si sarebbe passati a circa il 30%.

In secondo luogo, e soprattutto, la riduzione del margine di intervento del Bundesrat nel procedimento legislativo federale si ottiene ridisegnando il riparto delle competenze legislative.

a) La riforma elimina la competenza legislativa federale di cornice, in cui le leggi federali stabilivano la norma di principio e i legislatori regionali la normativa di dettaglio. Le materie che vi rientravano (vecchio art. 75 LF, ora abrogato) sono state distribuite tra le altre tipologie competenziali: competenza esclusiva della Federazione (ad es., la tutela del patrimonio culturale tedesco contro la sua dislocazione all’estero), competenza esclusiva dei Länder (ad es. assetto del territorio, distribuzione fondiaria, disciplina delle acque, ecc.) o competenza concorrente (ad es. anagrafe).

b) Viene poi sostanzialmente azzerata la categoria dei “compiti comuni” (artt. 91a e b LF) che in passato hanno svolto una forte funzione

centralizzatrice. La categoria competenziale resta, ma viene spogliata del settore di gran lunga più rilevante in cui era stata finora esercitata, l'edilizia universitaria, trasferita alla competenza dei Länder.

c) Alcune materie precedentemente rientranti in altri titoli competenziali vengono trasferite alla competenza esclusiva dei Länder (ad es. l'esecuzione penale, la disciplina del diritto di riunione, gli orari dei negozi, l'esercizio di bar e ristoranti, la residenza, fiere e mercati, la ricomposizione fondiaria) o della Federazione (ad es. la protezione civile e contro attentati terroristici).

d) Soprattutto, però, la riforma modifica profondamente il funzionamento della competenza legislativa concorrente (in cui cioè i Länder legiferano fintanto che non intervenga una legge federale). Si tratta da sempre del settore più importante e incisivo, che comprende la gran parte delle materie, e che sinora è stato ampiamente utilizzato dal legislatore federale come strumento di accentramento delle competenze legislative e di limitazione delle potenzialità asimmetriche dell'ordinamento. La novità principale della riforma sta nella suddivisione della vecchia categoria delle competenze concorrenti in tre diverse tipologie, soggette a diverse procedure, e chiamate dalla dottrina rispettivamente competenze di bisogno (Bedarfskompetenzen), competenze essenziali (Kernkompetenzen) e competenze derogabili (Abweichungskompetenzen).

1) La prima tipologia di leggi concorrenti (di bisogno) è quella che esisteva già, soggetta cioè alla clausola di necessità dell'intervento legislativo federale (sindacabile dal Tribunale costituzionale federale). Come in precedenza, in questi settori il legislatore federale può intervenire se ritenga che una disciplina legislativa federale sia necessaria per la garanzia dell'equiparabilità delle condizioni di vita

sul territorio federale. Si tratta di settori di centrale importanza, come il diritto di permanenza e soggiorno degli stranieri, la previdenza pubblica, il diritto dell'economia, la promozione della ricerca scientifica, gli alimenti, il traffico, la procreazione medicalmente assistita, ecc., in cui continua anche a valere il diritto federale precedente, salva la possibilità per il legislatore federale di stabilire il venir meno della necessità di una normativa federale, nel qual caso sarà possibile l'intervento legislativo dei Länder.

2) La seconda tipologia di leggi concorrenti (essenziali) non richiede più la giustificazione della necessità dell'intervento legislativo federale. Il legislatore federale può dunque intervenire sempre, senza necessità di motivazione. La necessità di un intervento legislativo federale viene così presupposta, e in questi settori la competenza concorrente si avvicina alla competenza federale esclusiva, con la sola differenza che in teoria, qualora la Federazione non intervenga con propria legge, resta possibile l'intervento legislativo regionale, pur trattandosi di un'ipotesi remota. Le materie rientranti in questa seconda e cruciale tipologia di competenza concorrente sono il diritto civile, il diritto penale, l'ordinamento giudiziario, la disciplina dell'avvocatura e del notariato, lo stato civile, la disciplina dell'accoglienza dei profughi, i danni di guerra, il diritto del lavoro, le espropriazioni, la normativa antitrust, la sicurezza alimentare, catasto e libro fondiario, salute, medicinali e farmacie, navigazione interna, gestione dei rifiuti, status giuridico (ma non retribuzione) del personale dei Länder (inclusi i magistrati), pianificazione del territorio, ammissione alle università e titoli di studio superiore. Insomma, di fatto si tratta di un forte aumento della potestà legislativa federale.

3) Il terzo tipo di materie concorrenti (derogabili) riguarda

appunto ambiti in cui la disciplina federale è derogabile in tutto (ripartizione fondiaria, pianificazione del territori, diplomi universitari e ammissione all'istruzione superiore) o in parte (caccia, procedimenti amministrativi per l'esecuzione di leggi federali, regime delle acque, tutela del paesaggio ecc.) dal legislatore regionale. Si tratta di un principio innovativo per il sistema tedesco, che riguarda settori piuttosto significativi, visto che ad es. potranno aversi retribuzioni differenziate per i funzionari pubblici tra i vari Länder, o criteri assai differenziati per l'edilizia agevolata, o ancora regole diverse sul diritto di riunione. Il funzionamento di questo nuovo meccanismo risulta comunque complesso. In queste materie "differenziabili" le leggi federali (approvate senza più bisogno del consenso del Bundesrat) entreranno in vigore non prima di 6 mesi dopo la pubblicazione, per dare il tempo ai Länder di valutare se introdurre o meno una propria disciplina derogatoria rispetto a quella federale. Inoltre, in questi settori concorrenti derogabili non vige più il criterio generale del primato del diritto federale su quello regionale, ma solo quello della *lex posterior*, per cui potrebbe verificarsi un effetto di reciproca rincorsa tra la legge federale e quella regionale.

L'aumento di fatto delle competenze federali si registra anche nel fondamentale settore dei rapporti con l'Unione europea. In questo settore i Länder vedono sensibilmente ridurre la propria capacità rappresentativa ed aumentare la propria corresponsabilità finanziaria. Si limitano di molto i casi (peraltro già ridotti nella prassi) in cui i Länder possono inviare un proprio rappresentante come rappresentante tedesco al Consiglio dei ministri della Comunità europea (ormai solo in materia scolastica, culturale e radiotelevisiva). Inoltre, quanto alla responsabilità finanziaria, la riforma introduce nella Legge

fondamentale il “Patto di stabilità nazionale”, che prevede che, in caso di sanzioni europee per eccesso di indebitamento, anche i Länder saranno responsabili per il 35%, spettando il rimanente 65% alla Federazione.

5. - Il quadro complessivo che emerge dalla riforma è dunque variegato e per certi versi anche contraddittorio. Nelle condizioni in cui è stata approvata, si tratta di una revisione costituzionale coraggiosa ma anche non estremamente prudente. Trattandosi dell'esito di un compromesso tra esigenze diverse e antitetiche (più competizione e più differenziazione da un lato, più unitarietà e più solidarietà dall'altro), l'elemento più apprezzabile è lo sforzo, tecnicamente ben riuscito, di aumentare e differenziare i procedimenti decisionali, accrescendo il grado di flessibilità della complessa macchina del federalismo tedesco e consentendo l'introduzione di elementi di maggiore concorrenza tra i Länder, e tra i loro sistemi non solo economici, ma anche (e soprattutto) politici e istituzionali. La riforma tocca il software, non l'hardware del sistema federale tedesco, e di conseguenza non ne stravolge i contenuti essenziali, pur rompendo con alcuni importanti dogmi del passato, in primis l'unitarietà come paradigma assoluto.

Resta tuttavia un problema di fondo, che la riforma non solo non ha affrontato, ma potrebbe addirittura aver acuito. Tutta la riforma si gioca sul presupposto che una chiara delimitazione delle competenze legislative tra Federazione e Länder sia non solo auspicabile, ma anche possibile. In realtà l'esperienza (paradossalmente anche e in primis quella tedesca) insegna che nei moderni ordinamenti compositi il riparto delle competenze è tendenzialmente solo orientativo, e la chiarezza in questo settore non potrà mai esserci. Le competenze sono

scritte e ripartite a tavolino, ma poi inevitabilmente si intrecciano, dando luogo a sovrapposizioni continue e desti nate, in definitiva, ad essere risolte dall'accordo politico o dal giudice costituzionale.

Se l'intento della riforma, come costantemente affermato nelle dichiarazioni politiche, doveva essere anche la predisposizione di un riparto delle competenze più chiaro e trasparente, l'obiettivo è senz'altro fallito. La riforma, nonostante l'indubbia dose di fantasia istituzionale e procedurale che la rende, come detto, tecnicamente sostenibile, non riesce a liberare il sistema federale tedesco da un'impostazione "classica" fondata sull'assunto utopico della chiara delimitazione delle competenze. Detto altrimenti, la riforma appare del tutto affidabile sul piano della differenziazione e della moltiplicazione delle procedure decisionali, ma ancora carente quanto al necessario successivo passo: la delimitazione delle competenze sul piano di ambiti politici più ampi, generali e flessibili, con contestuale predisposizione di istituzioni e soprattutto di procedure per la collaborazione e la composizione di controversie competenziali. Ed caso tedesco) e quello europeo. Come in Europa, anche in Germania negli ultimi anni il discorso politico ha enfatizzato anzi, la tripartizione della competenza concorrente accresce la vecchia logica che crede nella possibilità di una divisione netta delle competenze.

In definitiva, il sistema federale tedesco in tanto funziona (e potrà divenire più efficiente) in quanto funzioni (e divenga più efficiente) il sistema di gestione procedurale dell'inevitabile intreccio delle competenze. Il punto di snodo sarà dunque ancora e comunque il Bundesrat, per il quale si è previsto un decongestionamento dei compiti ma non ancora una garanzia contro il rischio di un suo utilizzo strumentale e politico e dunque di blocco dei processi decisionali.

In tal senso, e per riprendere le considerazioni svolte all'inizio di questo intervento, si registra una convergenza – in negativo – di problemi e soluzioni tra l'ordinamento interno (in questo il mito del “chiaro riparto di competenze”, dimenticando che, come in Europa, proprio un riparto mobile, dai confini variabili, procedurale anziché materiale, garantisce un maggiore successo e una maggiore capacità di rispondere alla sfida di un sistema multilivello e pluralistico quanto ai soggetti titolari del potere decisionale.

Un esempio emblematico di questa errata mitizzazione del riparto di competenze viene proprio dal settore nel quale si è arenato il lavoro della Commissione mista per la riforma del 2003-2004, il sistema dell'istruzione superiore. Con la riforma costituzionale ora approvata, i Länder ottengono nuove competenze in materia di istruzione, sia come competenza esclusiva, sia come competenza concorrente derogabile. A ben vedere, tuttavia, la riforma attribuisce però alla Federazione la competenza (non più di cornice ma esclusiva) in tema di ammissione all'università e di concessione dei titoli di istruzione superiore; inoltre, resta comunque in vigore la vecchia legge di cornice sull'istruzione superiore; infine, si rafforza l'autonomia scolastica, e non viene meno la prassi del coordinamento delle competenze dei Länder attraverso la conferenza dei ministri regionali della cultura. In definitiva, risulta nel concreto assai difficile scorgere il reale aumento delle competenze regionali in materia, e soprattutto appare inevitabile un ancora maggiore intreccio competenziale sul punto. E ciò non per vizi tecnici della riforma, bensì per l'impossibilità sostanziale di identificare una materia in modo esclusivo e di attribuirla ad un unico soggetto. Insomma, l'intreccio delle competenze, anziché districarsi, si è intricato ancora di più.

Questo equivoco intorno a modalità e finalità del riparto di competenze sembra essere il punto debole della riforma. Ciò che è stato fatto con la riforma è una sorta di restauro: un bel restauro, certo, ma non una ristrutturazione.

DOTT. ALBERTO CHELLINI

Responsabile Area coordinamento per l'assistenza professionale del Consiglio regionale della Toscana

Grazie molte al professor Palermo che ci ha offerto una schematizzazione molto efficace della riforma tedesca.

Per riprendere la valutazione fatta dal professor Palermo, non so se dobbiamo rallegrarci molto di questa capacità di penetrazione dell'Italia all'estero.

Mi colpisce il fatto che in Germania sembra scomparire l'attenzione al livello sub regionale. Una differenziazione amministrativa forte, giocata tutta a livello di Länder, pone del tutto in secondo piano la dimensione sub regionale. Noi abbiamo avviato un processo diverso, marcato dal superamento del parallelismo tra competenza legislativa e amministrativa; le regioni partecipano con lo stato alla competenza legislativa, l'amministrazione si sposta tutta sui comuni. Non è questa, evidentemente, la dinamica tedesca.

Un'ultima nota. Il sistema tedesco, è un sistema a giudizio di costituzionalità non centralizzato ma articolato sul territorio con le corti federali regionali: ora, a fronte di un intreccio di competenze così complesso, è da ritenere che si profili anche un intreccio di giudizi costituzionali diffusi altrettanto complesso. Magari ci possiamo tornare.

Ora spostiamo lo sguardo ad una diversa realtà, con il professor Roberto Scarciglia che ci parla dell'ordinamento spagnolo.

PROF. ROBERTO SCARCIGLIA

Università' di Trieste

Anche io ringrazio con molto affetto dell'invito a venir qui a raccontare l'esperienza spagnola, in relazione sia all'esperienza italiana che a quella tedesca che Francesco Palermo ci ha così bene espresso.

Prima di cominciare volevo soltanto dire che conoscendo la straordinaria sensibilità dei tedeschi per il procedimento amministrativo, faranno sicuramente delle belle cose nell'attuazione delle funzioni. E questo è un banco di sperimentazione a cui noi tutti staremo molto attenti. I punti fondamentali li ho annotati anche io, perché abbiamo incominciato a scegliere la strada da seguire sulla base di un binario molto solido, che c'è stato tracciato dall'inizio. L'esperienza spagnola non si avvicina sempre ai binari che sono stati tracciati perché presenta delle caratteristiche di diversità e soprattutto di un'esperienza anche giovane sotto il profilo costituzionale. Non siamo ancora alla maturazione del modello costituzionale. Cercherò di seguire anch'io questo schema. Innanzitutto un elemento interessante che mi pare sia emerso, sia nella relazione riguardante la Germania che nella bella relazione relativa all'Italia, è che in fondo, a determinare quelli che noi chiamiamo formanti normativi, siano anche gli interventi di indirizzo politico. La Spagna non si sottrae a questo principio per cui molto di quello che c'è nella riforma degli statuti è da una parte condizionato dalla politica e dall'altra è condizionato anche dai simboli.

Secondo me, il processo di riforma statutaria tende a prendere i simboli, a svilupparli, mentre, come Palermo diceva, i Länder tedeschi preferiscono le competenze materiali rinunciando volentieri

ai simboli. Questo mi fa pensare ad una sorta di sfasamento tra le due esperienze. E vedremo che i simboli contano molto. Tutti voi avrete sicuramente vissuto in qualche misura l'esperienza della riforma dello statuto della comunità autonoma catalana, che credo sia il libro dei sogni dell'aspirazione massima dell'autonomia. Cioè una sorta di permanente matrice riformante per secoli o per decenni a venire. E quindi, in questo modo è fortemente carico di simboli, è fortemente carico di storia e di pensiero. Ci sono molte componenti che vanno al di là di quello che è semplicemente una riforma solo squisitamente giuridica.

Per quanto riguarda la cornice in cui si svolge questo dibattito molto acceso in Spagna, la parte politica fa sì che la riforma degli statuti di autonomia, come è anche avvenuto nelle nostre riforme in senso federale della forma Stato, sicuramente trova una contrapposizione netta tra i due principali partiti del sistema politico spagnolo: il partito Popolare e il Psoa, il partito socialista. Ma il sistema dei partiti in Spagna è fortemente condizionato dalla presenza dei partiti autonomisti che hanno un elevato potere di condizionamento delle dinamiche politiche a livello nazionale. Questo non avviene, o avviene in misura limitata in altre esperienze, ma noi sappiamo che i blocchi che si possono creare a livello parlamentare tra i parlamentari dei partiti autonomisti, hanno determinato ancora nel governo Aznar e anche nella esperienza attuale, determinate scelte e determinati assetti riguardanti questo tipo di riforme. Noi possiamo dire che sulle 17 comunità soltanto 7 hanno avviato il percorso di riforma statutaria, almeno nell'ultimo aggiornamento. E soltanto due, la Catalogna e la Comunità valenziana hanno degli statuti che sono già operativi e sono in vigore per alcune parti. Mentre abbiamo l'esperienza dell'Andalusia, che è anche

un'esperienza forte al Senato, il cui testo è stato già approvato. Poi ci sono altre esperienze come Canarie, Aragona, Baleari, che sono in itinere; e l'esperienza piuttosto dirompente del paese basco, di Vizcaya, la cui proposta di riforma statutaria è stata respinta dal Parlamento.

Mi viene in mente la proposta del paese basco, è la proposta più trasgressiva, almeno dal punto di vista costituzionale, perché si pone in netto contrasto con l'articolo 2 della Costituzione, il principio di unitarietà che mi sembra sia una specie di legante, una specie di cemento di tutto il sistema costituzionale spagnolo. Questo principio viene sempre più, non so che termine usare, consumato dalle dinamiche all'interno del sistema spagnolo, ma anche dalle dinamiche che provengono dall'Unione europea. Sono pienamente d'accordo su questa duplice forza in cui si trovano le realtà regionali: una realtà interna e una realtà esterna, che è quella dell'Unione europea. Su questi doppi fronti ci può essere una mancanza di spazio, e qui c'è un'altra caratteristica dell'interferenza sulle funzioni, in cui attraverso interventi che riguardano funzioni diverse, è possibile un intervento dello Stato anche su competenze che sono state attribuite alle comunità autonome e che comunque sono costantemente riconosciute tali dal tribunale costituzionale.

Dunque, una delle ragioni per cui nel '92 comincia questo percorso della Catalogna è proprio questo: come chiarificare il sistema delle competenze. Problema che non ha una soluzione proprio perché, se guardiamo la giurisprudenza costituzionale, in Spagna il Tribunale costituzionale è occupato in una grande quantità di sentenze, dagli inizi del consolidamento delle autonomie, a stabilire ciò che è di competenza dello Stato e ciò che è di competenza delle comunità. Ci sono decine di sentenze, centinaia, per indicare come in effetti la

competenza non si possa vedere staticamente, ma si muova in relazione ad altri oggetti, in relazione ad obiettivi e soprattutto in relazione a quelli che sono intrecci di competenze che possono toccare materie come l'ambiente. Ecco perché sarà interessante vedere cosa accadrà in Germania su questo punto. La proposta di riforma più dirompente, che è quella dei Paesi baschi, è legata ad un'altra criticità che bisogna mettere in campo quando si parla del regionalismo spagnolo, o del quasi federalismo, per dirla alla Blanco Valdes, ma all'esperienza comunque di decentramento territoriale in Spagna, ed è il problema del terrorismo, il problema del paese basco. Anche questo rappresenta un nodo politico aperto per il quale il governo in carica ha condotto e sta conducendo delle trattative per cercare di definire politicamente questo tipo di problema. La proposta, e non so chi di voi l'ha letta, si trova su un sito che si chiama Aelpa.org, che è il sito dell'associazione dei "letrados" del Parlamento, quindi sono tutti consulenti, giudici che lavorano in Parlamento. C'è una specie di osservatorio sulle riforme, come noi lo abbiamo nei nostri siti istituzionali, che va a monitorare settimanalmente lo stato dell'arte delle riforme. È molto utile perché ci consente di avere i documenti, di capire come la riforma si sta svolgendo. L'elemento di rottura rispetto a quello che è l'articolo 2 della costituzione spagnola è esattamente l'idea di creare un rapporto federativo tra il paese basco e il resto della Spagna. Un po' come accade in altre esperienze, ma sicuramente è in totale contrapposizione con l'articolo 2 della Costituzione. Per questo viene respinto dal Parlamento, ma fa presente che esiste un problema di tipo politico che non è risolto. Cioè, quello del rapporto tra le istituzioni parlamentari, quelle regionali e il terrorismo, che dopo la legge sui partiti politici non è ancora risolto. Quindi questo è il modello più dirompente. Ma

serve semplicemente a dimostrare l'esistenza di un problema politico che andrà a condizionare anche le competenze. L'attuale presidente Zapatero cerca di risolverlo perché evidentemente questo problema porta a investimenti sotto il profilo della sicurezza, incertezza giuridica di alcune funzioni in certi luoghi, per cui è un problema aperto.

Lo statuto che, però, ha dato maggiore preoccupazione, e quindi poi questo sarà per me l'elemento di comparazione con il lungo elenco di problematiche che sono state poste e ci porterebbero sicuramente fuori dal tempo assegnatoci, sicuramente è lo statuto della Catalogna, è una sorta di banco di prova di ciò che ci si aspetta nel massimo livello competenziale possibile da parte della comunità autonoma. Ecco perché l'Europa è importante. Primo perché se noi andiamo a guardare le disposizioni di quello statuto rispetto all'Europa, e al fatto che le dinamiche delle comunità siano all'interno degli stati nazionali, è l'insufficienza dello statuto a formulare un rapporto diverso da quello classico tra gli Stati e l'Unione europea.

Come diceva Francesco Palermo, in fondo i Länder hanno semplicemente tenuto per sé la partecipazione agli organismi dell'Unione europea per la scuola, la comunità catalana chiaramente ambisce a tenere la partecipazione sia per quanto riguarda la lingua e dunque l'istituzione scolastica che dalla lingua deriva direttamente. Questo è sicuramente una sorta di presidio che non è facilmente aggirabile. Io ricordo che sin dagli inizi della partecipazione della Spagna all'Unione europea, la comunità catalana, la Generalità di Catalogna, l'organo di governo, ha sempre impugnato davanti al tribunale costituzionale tutte quelle disposizioni che erano in relazione con l'utilizzo della lingua catalana e che pregiudicavano, per esempio, l'immagine della Catalogna all'esterno. Pensiamo alle etichette dei

prodotti, agli elenchi dei mattatoi dove si possono macellare le carni comunitarie. Quindi c'era un'attenzione capillare, come c'è adesso, su qualunque problema procedurale (ecco perché è interessante vedere come si svilupperà questa prospettiva nei Länder) in cui la comunità autonoma ha sempre cercato di mantenere o di appropriarsi di competenze procedurali che però erano legate all'utilizzo della lingua, l'utilizzo dei marchi, a qualcosa di esternalizzabile, qualcosa che andava all'esterno. E a furia di andare avanti in questo modo, lo Stato ha ceduto dei piccoli pezzi per cui il rapporto con l'Unione europea anche molti anni fa era più diretto di come lo avessero le altre comunità, perché li autorizzavano, in presenza di alcune situazioni, a partecipare direttamente. L'obiettivo era quello della promozione linguistica e da lì derivavano la scuola e la cultura. Infatti loro hanno partecipato a pieno titolo a tutte le istituzioni di tipo culturale dell'Unione. Il primo problema lo metto avanti per trattarlo subito, altrimenti lo dimenticherei. Ed è quello della asimmetria.

L'ordinamento costituzionale spagnolo è per sua natura asimmetrico, perché la costituzione del '78, nell'impianto, non tanto nella distinzione nazionalità-regioni che chiaramente il Tribunale costituzionale o molti interpreti definiscono simbolico, ma è certamente nell'impianto degli articoli 148, 150 della Costituzione in cui lo stesso costituente ha creato un sistema di velocità doppie. Ha voluto creare necessariamente una simmetria. Ma la simmetria era evidentemente creata perché nella storia non solo costituzionale, ma istituzionale della Spagna, evidentemente la Catalogna ha certamente, dal punto di vista dell'istanza autonomistica, qualche secolo di differenza rispetto per esempio all'Andalusia che ora nel suo statuto proclama di avere questa istanza autonomistica di cento anni. Noi invece troviamo i

documenti medievali dopo il 1000, 1300 in cui comincia realmente l'istanza autonomistica catalana. Ecco perché c'è anche un elemento storico e culturale, quindi simbolico, che vedremo legato agli statuti. Ecco quindi che è naturalmente asimmetrico, perché il meccanismo, e mi pare che lo abbiamo tastato questo meccanismo, fa sì che vi sia come nelle funzioni gaussiane, una simmetria di partenza, si raggiunga una simmetria, si rivada ad una simmetria ... fino ad arrivare, in questo momento, ad una asimmetria.

Ma se penso che persino in questi giorni, forse meno di un mese fa, il delegato del governo si è incontrato con il presidente della provincia di Seuta, che è un'enclave in Africa, per il trasferimento delle competenze anche alla provincia di Seuta. Quindi c'è, il governo, la spinta centralistica porta all'estensione delle competenze che non partono uguali nel momento in cui vengono conferite. È un sistema secondo me molto diverso dal nostro, dove per esempio si decide di trasferire blocchi di competenze senza vedere se quei caratteri di proporzionalità o di efficacia funzionino. Cioè se sia possibile trasferire delle competenze dove forse è più difficile attuarle. E per questo, per esempio, basti soltanto pensare alla funzione sanitaria che la Catalogna ha ottenuto qualche tempo fa dopo una battaglia durata venti anni. Ma evidentemente ha dovuto dimostrare di essere in grado di gestire una quota consistente della sfera sanitaria nazionale. Da questo punto nasce asimmetrico, quindi non è un problema di vedere se i caratteri tipici dello stato federale siano più presenti di quelli dello stato regionale, perché come qualcuno ha detto, nell'esperienza spagnola abbiamo tipicamente delle comunità tipicamente regionali che possono essere o sono già con una caratterizzazione federale, non direi completamente federale perché la struttura non è quella classica.

Voi prendete per esempio la comunità di Madrid e la comunità autonoma della Catalogna o la Galizia o il Paese basco, per vedere che ci sono motori diversi, velocità diverse. Ma questo fa parte del codice genetico dell'impianto costituzionale spagnolo. Evidentemente diverse sono le ragioni per cui questa asimmetria funziona e all'interno del regionalismo, della caratterizzazione in senso regionale, se prendiamo la comunità di Madrid avremo un regionalismo più forte ed in un'altra comunità un po' più debole perché le risorse economiche destinate all'una e all'altra sono differenti. E così anche per quanto riguarda l'istanza di tipo federale, sempre per restare in una trasformazione della forma Stato, sicuramente potremo avere una prospettiva di tipo competitivo sicuramente nella Catalogna. E i giovani professori che sono andati a studiare nelle università americane hanno dato il loro contributo in questo senso. Per esempio, una prospettiva di tipo cooperativo che può essere espressa senz'altro dall'Andalusia. Poi vedremo alcune particolarità.

C'è però un elemento di fondo. Mi pare una domanda che ci era stata posta all'inizio: che si fa con il Senato spagnolo? Io personalmente ritengo che la riforma del Senato non si farà per molto tempo in Spagna, quindi sia un problema di cui si parla, ma si parla con l'idea di non risolverlo. E per esempio, le ragioni per cui arrivo a questo convincimento, per cui è in una dinamica diversa dalla costruzione del Senato così come lo conosciamo nelle seconde camere federali, per la ragione che nella prospettiva di riforma del Senato, il Consiglio di stato spagnolo, in un parere del marzo scorso, ha detto che certamente è molto angusta questa funzione del Senato semplicemente come luogo per porre il veto rispetto ad un disegno della maggioranza che può superare, tranquillamente, in seconda battuta senza bisogno del sistema

della navetta. Ma il Consiglio di Stato dice anche, evidentemente, che deve essere un luogo dove tutte le istanze territoriali trovano una sede non di compensazione, ma di concertazione. Una sede quasi contrattuale. Ma se noi andiamo a vedere l'esperienza delle comunità autonome rispetto ai luoghi di concertazione, prendiamo la "Carce", una sorta di comitato stato-regioni per le questioni dell'Unione europea. È veramente fallimentare. Non c'è quella dinamicità necessaria per riuscire a portare avanti dei grandi risultati. Perché? Perché la tradizione spagnola è fatta di passi bilaterali, non di sedi di concertazione plurilaterali. Quindi evidentemente la comunità ics contratta con la comunità ipsilon e addirittura il sistema (in questo vedo anche un modello avanzato che potrebbe spingersi ancora oltre) addirittura le comunità che si fanno portavoce degli stessi interessi non trattano insieme. Perché proprio la tradizione di questi spostamenti di competenza, a mio avviso, è veramente negoziale, assolutamente negoziale. E nei passaggi di competenze è successo questo. Quelli dell'83 e poi anche quelli del '92. Ci sono le comunità battistrada, quelle della simmetria, quelle che hanno ottenuto rapidamente l'autonomia e quindi il massimo delle competenze possibili dall'inizio, e le altre comunità. Per cui c'è sempre un passaggio della simmetria e poi con i patti autonomici si ritrasferisce a tutte le comunità la stessa funzione per cui poi si ritorna in una fase di simmetria. Credo che dal '78 in poi, partendo dall'83, dalla realizzazione di tutti gli statuti in cinque anni, questa gaussiana non è stata mai smentita. Quindi vedremo in che modo si riuscirà a raggiungere il livello di simmetria. Questo modello negoziale è fortissimo. Molti interpreti del principio di sussidiarietà hanno detto che in fondo la sussidiarietà nell'ordinamento spagnolo è la negoziazione di competenze tra due

sogetti, lo Stato e la Comunità. E questo è molto forte perché abbiamo visto che questa bilateralità, questo concordamento, questo negoziare le competenze, avviene in uno scenario multi livello, in cui lavorano i partiti nazionali, lavorano i partiti regionali, lavorano le istituzioni anche di tipo culturale. Pensiamo all'istituto degli studi autonomici a Barcellona. Lavorano in una prospettiva multi livello e dunque, nel momento in cui si raggiunge un consenso sulla competenza, questo non è scaturito per caso. È come quando nel nostro Paese si parlava di Costituzione, c'erano tantissimi movimenti che ne parlavano da molti anni. Dunque, la funzione è frutto di un processo bilaterale, ma all'interno di un sistema di interessi che vanno intersecandosi. Quindi il formarsi di movimenti che producono però quella attribuzione di competenze. Ecco, diciamo, qualcosa mi sfugge perché anche io ho dovuto modificare una scaletta logica, ma è molto stimolante questa prospettiva che entrambi avete dato. Quando si è parlato di come risolvere il problema basco, quindi della sua autonomia, si dice: "perché al paese basco non gli si dà questa autonomia che chiede ed esce fuori dal sistema costituzionale?" Modificheremmo l'articolo 2, uscirà fuori, perché con l'articolo 2 così com'è non può essere. Evidentemente, se ciò accadesse, io sono orientato in questo senso, ma ci sono anche altri studiosi canadesi che sostengono la stessa tesi, il paese basco dovrebbe ricominciare il percorso per poter rientrare nell'Unione europea. E' stato calcolato dagli economisti che sarebbe talmente fallimentare l'impatto di questa autonomia richiesta che, credo, non sarebbe possibile dal punto di vista economico. Dovrebbe esserci uno studio recente su questo dato. Ritorno ancora ai problemi: per esempio il problema dei livelli essenziali delle prestazioni. Questo è un tema che mi sta molto a cuore, che stava molto a cuore anche

al nostro amico Silvio Gambino. Evidentemente nella prospettazione dello statuto della Catalogna, uno dei punti fondanti è stato quello di riconoscere, o comunque di aprire delle strade di matrici formanti di riconoscimento, di diritti di nuova generazione rispetto ai diritti classici riconosciuti dalla Costituzione.

Senza citarne alcuni che aprirebbero un dibattito, per ritornare sempre alla scuola, pensiamo al diritto all'educazione di qualità. E allora si dice: ma se la comunità autonoma ics riconosce nuovi diritti, violerebbe quel principio di eguaglianza rispetto ai diritti di tutte le comunità, perché ad una comunità verrebbero riconosciuti maggiori diritti. Pensate al diritto all'alfabetizzazione informatica. In una comunità la si può fare e in un'altra non si può fare perché ha dei costi non sopportabili. E' molto divertente che nonostante l'opposizione svolta sotto il profilo politico, proprio riguardo all'istituto catalano, viene fatto una specie di tentativo di referendum da parte del Segretario del Partito Popolare, non sapendo che la costituzione vieta i referendum per gli statuti delle comunità che hanno ottenuto l'autonomia per la via breve. C'è un articolo della Costituzione che lo esclude. Ma il tema di fondo era in questo titolo: "considera conveniente che la Spagna continui ad essere un'unica nazione nella quale tutti i cittadini siano eguali in diritti ed obblighi?" Sono state raccolte moltissime firme, è stata fatta un'associazione che ha riunito anche i professori di diritto costituzionale. Naturalmente non si poteva fare un referendum perché era vietato dalla Costituzione, ma effettivamente questo ha portato il dibattito sul rapporto tra lo Stato che interviene per garantire a tutti livelli di prestazione entro un certo standard, e le comunità autonome che intendono dare di più. Ma non solo: questa paura, quello che noi abbiamo definito patriottismo costituzionale, ha portato, per esempio,

l'Andalusia, che rappresenta un modello di prospettazione federalistica in senso cooperativo, ad approvare un preambolo nello statuto che ora va al Senato.

Tra l'altro, una cosa che dico soltanto per me, voi noterete una profonda asimmetria tra il preambolo e il contenuto degli statuti, perché il Tribunale costituzionale ha più volte affermato che sui preamboli degli statuti non c'è giudizio di costituzionalità. E questo fa sì che nel preambolo di molte pagine vi siano una serie di desideri di norme programmatiche che andranno poi a costituire una sorte di auto-limite "morale" per il governo autonomico. Ecco, nel preambolo che è stato approvato il 7 novembre 2006, ma deve avere l'approvazione del Senato, Andalusia rispetta e rispetterà la diversità, ma non permetterà la disuguaglianza, giacché la costituzione spagnola dice all'articolo 139, primo comma, che tutti gli spagnoli hanno gli stessi diritti ed obbligazioni in qualunque parte del territorio dello stato. Quindi, come dire, questa istanza sui diritti è certamente un'istanza presente nel dibattito politico oltre che costituzionale. Il punto fondamentale è che alcuni altri osservatori hanno detto: ma perché non possono essere introdotte quelle che io chiamo ancora matrici riformanti? Cioè potenzialità per il futuro all'interno degli statuti. Per esempio in una materia che non è certamente quella della procreazione assistita o il diritto a morire dignitosamente, di cui anche qui si sta parlando in questi tempi, ma per esempio quello di garantire un migliore trattamento ai cittadini stranieri che vengono introdotti nel territorio dello Stato con un regolare permesso di soggiorno.

E quindi alcuni commentatori autorevoli hanno detto che in fondo gli statuti sono un'opportunità per introdurre ponti verso il futuro, per introdurre matrici riformanti, per introdurre potenzialità

di riconoscimento di diritti. E qui devo dire che i due versanti su cui molto si è fatto, leggendo il testo lo si potrà vedere, sono sia i diritti agli stranieri che le differenze di genere. Zapatero lo ha dimostrato con la formazione del governo e soprattutto con il mantenimento degli impegni legislativi che sono stati promessi tanto in campagna elettorale quanto in corso d'opera. Volevo, per esempio, soltanto per definire come in fondo le istanze di tipo competitivo che emergono dallo statuto catalano e le istanze di tipo cooperativo, fanno parte di un gioco di forze che è sia all'interno dello stato, secondo una teoria di cerchi concentrici, e dall'altra il condizionamento o il modello forte dell'Unione europea.

E' stata approvata proprio due giorni fa una legge importantissima che prevede un intervento massiccio dello Stato, la legge sulle dipendenze. È una legge che finanzia le famiglie che hanno persone portatori di handicap, che hanno dipendenze da qualcosa. Piuttosto che erogare un trattamento assistito presso le strutture pubbliche, si cerca di fare in modo che vengano investiti dei denari per le famiglie. Si tratta di una parte rilevante del Pil spagnolo, credo che corrisponda all'1,7% nel periodo dal 2007-2011, o qualcosa del genere. Per cui tutti i soggetti che si trovano in questa situazione avranno da parte dello stato un contributo per poter mantenere in sede residenziale, ad esempio il day hospital con gli ammalati, ma anche il fatto che una persona, piuttosto che andare in centri di accoglienza esterni, resti in casa con un sostegno per questo. È un impegno che Zapatero aveva preso un anno fa e lo ha mantenuto proprio perché la situazione economica della Spagna in questo momento è talmente ancora vantaggiosa, credo che sia più 1,7 rispetto agli standard meno 2 o meno 1 degli altri paesi europei, quindi molto al di sopra della soglia comunitaria.

Quindi ci sono rapporti concentrici e, quello che classicamente possiamo dire, scambi all'interno di insiemi di parti di insiemi. Quindi il sistema è in continuo sviluppo. Il modo negoziale lo abbiamo visto. Ecco, proprio per questa esperienza, ripeto, io sono convinto che questo dibattito andrà per le lunghe, ma non c'è la volontà politica di modificare la struttura del Senato. Tra l'altro, il partito Popolare in questa sede di approvazione degli statuti, aveva detto con chiarezza che se non fosse stato approvato lo statuto della Catalogna avrebbe riaperto le discussioni sulla trasformazione del Senato. Dunque, modificare una struttura come il Senato, modificare il sistema legislativo, quello delle competenze, rivalutare le autonomie a tutti i livelli, vedremo che lo statuto della Catalogna lo fa, è anche un problema di interessi politici. Ecco perché in realtà, in questo caso, si va ben al di là del contenuto, ma sono le finalità sia interne che esterne che giocano molto in questa prospettiva.

Ancora un altro elemento importante che io non vedo evidenziato sovente nei nostri esperimenti costituzionali di riforma degli statuti è per esempio, il forte impatto linguistico. Lo statuto catalano, che è stato criticato, da un punto di vista materiale di strutturazione ha la forma di una Costituzione, sono oltre 200 articoli, fa pensare a costituzioni molto lunghe dove tutto è disciplinato. E' tra l'altro, al secondo posto dopo l'identità nazionale, voi troverete l'affermazione che non è importante discutere di nazionalità o regioni perché si tratta di una prospettiva meramente di tipo culturale, messa in Costituzione perché c'erano interessi diversi sotto il profilo delle istanze autonomistiche. Ma nel progetto originario della Catalogna vi era espresso il concetto di nazione. La Catalogna è una nazione. È ben diverso dire, io credo, che in nessuna organizzazione di tipo regionale, salvo i casi limite, questo

sia stato posto. E vedete, perciò ho richiamato i preamboli come non oggetto di revisione costituzionale, perché nel preambolo dello statuto della Catalogna si dice che il Parlamento e la gente della Catalogna ritengono la Catalogna una nazione. Poi la Costituzione la definisce una nazionalità e il Tribunale costituzionale la definisce altrettanto una nazionalità. Ma questo significa che io, comunque, ho creato le basi per continuare su questo obiettivo. Certamente l'identità nazionale viene posta ad un livello molto immediato, anche percettivo, anche cognitivo, della scrittura del testo costituzionale. E il riconoscimento del catalano, in realtà, come secondo punto qualificante, ecco perché nelle istituzioni comunitarie non credo possano esservi cedimenti o cessioni per quanto riguarda la lingua, credo proprio di no, salvo che non si raggiunga una fase diversa di totale riconoscimento, ma il meccanismo che si trova nello Statuto catalano è di ribaltare il principio di ufficialità linguistica. Voi sapete che la costituzione prevede una ufficialità. È ufficiale il castigliano e si dice ufficiale allo stesso modo anche il catalano. Nella scrittura dello Statuto sembrerebbe in realtà esserci stata una sorta di ribaltamento in base a questa proprietà commutativa che alla fine, cambiando l'ordine dei fattori, il prodotto non cambierebbe.

Ma in realtà il prodotto cambia in questo caso, perché evidentemente le prove di accesso alle università catalane ormai da anni si svolgono in lingua catalana. Evidentemente io posso utilizzare le due lingue, ma ho il dovere di conoscerle entrambe. E soprattutto nei rapporti procedurali con l'amministrazione pubblica e in quelli scolastici, ormai la lingua catalana è diventata la lingua assolutamente predominante per l'alfabetizzazione delle generazioni successive al '78. Quindi ormai la lingua è parlata da tutti. Quindi questo meccanismo della

lingua viene visto da una parte fortemente eccessivo. Se voi pensate alla legge di politica linguistica in cui bisogna tradurre in catalano tutte le cose e anche i film. Pensate quanto costa tradurre tutti i film in lingua catalana! Per cui le società di distribuzione ci pensano bene se non hanno dei gran film di cassetta. Quindi, da una parte c'è questo problema e addirittura si arriva ad escludere che anche i simboli, quindi le raffigurazioni tradizionali debbano seguire in maniera molto rigida (e in questo io vedo una straordinaria rigidità che non so dove porterà) al mantenimento nella Catalogna di questi simboli. Cosa che non vedo invece nelle altre comunità.

C'è però un altro elemento ancora: è quello del rafforzamento, l'idea almeno del rafforzamento del potere della Generalità, cioè del governo catalano, sia all'interno, nel rapporto tra la Generalità e lo Stato, sia verso l'esterno. Noi sappiamo che anche in Italia si è fatto questo percorso per rafforzare la competenza regionale sia per quanto riguarda la fase ascendente del diritto comunitario, che quella discendente, ma anche quella di tipo internazionale. Dal punto di vista linguistico, sembrerebbe quasi che ogni atto che è sottoscritto dalla Generalità sia un vero trattato di diritto internazionale. Naturalmente ciò ha un valore molto enfatico e simbolico. Questo è un altro elemento di prospettazione, una generalità forte, un governo regionale forte, che si veda. Tra l'altro credo che il Presidente della Generalità sia un non catalano. Questo è abbastanza strano, il nome non mi viene, è stato eletto poco fa.

C'è un altro elemento di fondo. Nelle riforme, quelle di cui si è parlato, non c'è stata un'attenzione per il livello territoriale. Mentre nella riforma della Catalogna c'è un punto, secondo me uno dei tanti punti, cerco di essere anche rapido, una delle caratteristiche

della articolazione costituzionale tipica del modello napoleonico è quella di avere stato, qui comunità o regioni, province e comuni. E altre entità territoriali che sono suscettibili di essere considerate costituzionalmente. Nella Catalogna, questo è stato già tentato altre volte, una dimensione territoriale che assolutamente non è apprezzata, è la provincia. Il livello territoriale della provincia. E si era cercato in passato di limitare semplicemente ad una sorta di involucro formale la presenza della provincia (spero che qui non ci siano consiglieri provinciali, ma io riferisco soltanto). I miei colleghi catalani dicevano: la provincia è utile perché ci finanzia i libri, ci finanzia tutte queste cose. Poi, quando si tratta di governare, loro non ci sono mai. Ma questo era solo quello che il politico diceva. In sostanza, però, il collegamento tra la provincia e le comunità autonome soprattutto quella catalana, veniva comunque sempre visto dal punto di vista politico come il rapporto del modello centralistico e, quindi, con il tentativo di controllo dell'autonomia della comunità. Per cui si è inventata una figura, per cercare di sopprimere le province, che si chiama "veguerias"; si tratta di enti di cooperazione tra comuni. Sapete che in Spagna esistono varie articolazioni territoriali, ci sono state le esperienze metropolitane, poi non hanno avuto un esito meraviglioso, ci sono le "comarcas" che sono un'antica determinazione territoriale che da alcuni decenni esiste in Catalogna, ma questi enti di cooperazione tra comuni e circoscrizioni si riferisce all'articolazione per funzione, per servizi. Cioè, si dice: tutti i servizi che vengono prestati, tutti i compiti prestati dalla generalità o al suo interno, passano attraverso questo soggetto che noi chiamiamo "veguerias". Quindi in realtà ci sarebbe un monopolio delle funzioni in capo a questo soggetto di cui farebbero parte poi tutti i consigli delle deputazioni provinciali. Quindi l'organo dei consigli delle deputazioni

provinciali, i consigli provinciali, in realtà scompaiono e vanno a fare parte delle “veguerias”. Allora, personalmente ritengo che questa operazione sia stata ardua - poi vi dirò lo stato dei ricorsi davanti al Tribunale costituzionale – in quanto svuota completamente, riporta a quelle funzioni meramente decorative la deputazione, la provincia. Se la provincia è svuotata di funzioni, significa solo mantenere un bel palazzo, fare attività di rappresentanza e avere qualche piccolissima funzione. Questa operazione è stata fatta. Per cui ritengo che sia un passaggio importante verso modelli differenziati di articolazione territoriale. In realtà c'erano state altre esperienze, ma le salto.

Ultimo punto importante: gli organi giudiziari, la giustizia. La giustizia è un punto qualificante e quindi la presenza di tribunali all'interno delle esperienze di tipo federale è importante perché le loro funzioni sono di tipo anche di giudice costituzionale a certi livelli e comunque rappresentano, secondo l'intenzione dei redattori degli statuti, la massima interpretazione possibile di un giudice all'interno di una comunità. Su questi tribunali superiori di giustizia ci sarebbe il Tribunale costituzionale e il Tribunale supremo, ma bisognerebbe vedere se l'unico punto di riferimento cui hanno pensato gli estensori, sia soltanto il Tribunale costituzionale.

C'è anche un altro elemento prima di arrivare alla riforma degli ordinamenti giudiziari e quindi sono stati istituiti nelle due comunità, nella comunità valenziana e in Catalogna, anche dei consigli superiori del potere giudiziario. È come se qui ci fosse un Consiglio Superiore della magistratura toscana. Naturalmente tutti i giudici che operano all'interno sono soggetti a questo. E allora noi pensiamo che questa possa essere una norma messa così. Ma in realtà le comunità autonome, in particolare la Catalogna, stanno lavorando da anni con il consiglio

del potere giudiziario, che è il nostro Consiglio Superiore della magistratura, per poter far sì che cambino le regole sull'assegnazione dei giudici, quindi giudici che conoscano la lingua e non giudici mandati dal ministero solo perché hanno vinto un concorso. Quindi regionalizzazione anche delle fasi concorsuali. E soprattutto quindi un distacco della funzione giudiziaria rispetto agli organi tout-court come il consiglio superiore. Lo avevano preparato da tempo. quindi il consiglio superiore ha già avviato delle piccole riforme all'interno per andare in questa direzione. Quindi non è casuale.

Concludo. Non so se ho saltato qualcosa. C'è un altro elemento a cui anche Palermo ha accennato mentre terminava: il federalismo fiscale. Sono i rapporti economici tra le singole comunità e lo stato. Voi sapete che, per esempio, il paese basco riceve dallo stato maggiori trasferimenti di quanto produca o di quanto venga raccolto come tassazione nel paese basco. Ma la Catalogna continua a fare accordi, adesso ce n'è stato uno di recente, per ottenere maggiori gettiti dell'Iva, per esempio, maggiori gettiti di altre imposte che restano in parte sul territorio. Lo statuto prevede, e questo è piuttosto interessante, una commissione mista stato-comunità, non un organo interregionale o intercomunitario, ma un organo bilaterale che discuta ogni cinque anni le politiche di bilancio dello stato e che i finanziamenti siano adeguati per le funzioni da svolgere. Quindi anche qui abbiamo creato con l'istituzione non tanto dei tribunali, ma soprattutto di queste commissioni bilaterali miste, potenziali meccanismi di differenziazione e di asimmetria tra le comunità.

Mi avvio a concludere. Chiedo scusa se ho sfiorato, ma la materia è veramente vasta. Ci sono stati diversi ricorsi davanti al tribunale costituzionale. Ci sono ricorsi molto piccoli, fatti per esempio dalla

comunità d'Aragona perché nello statuto catalano si dice che tutti i documenti della corona d'Aragona verranno informatizzati o utilizzati o collegati con la comunità catalana. Questo è semplicemente un particolarismo simbolico, ma ci sono due ricorsi che investono la quasi totalità delle competenze attribuite in statuto alle comunità autonome. Uno è del difensore del popolo. Voi sapete che in Spagna il difensore civico può presentare un cosiddetto ricorso di incostituzionalità che porterà poi agli stessi effetti nel caso in cui verranno annullate le disposizioni normative che contengono appunto delle incompatibilità con la Costituzione. Quindi questo è effettivamente uno dei primi ricorsi. Sono di questo mese, sono recentissimi entrambi. Il secondo è stato invece presentato da 50 deputati del partito Popolare al congresso. Un'altra caratteristica è che i 50 deputati o senatori possano presentare ricorso di incostituzionalità. Devo dire che i commentatori più raffinati, a cui è stato chiesto se il Tribunale costituzionale annullerà molta parte di queste disposizioni, hanno notato che, in realtà, il problema non sta tanto, e questa è una prospettiva futura, nell'annullamento o meno di alcune disposizioni da parte del Tribunale costituzionale, che poi possono essere evidentemente riscritte nel futuro, possono essere interpretate diversamente; quanto la coerenza della formante normativo, la coerenza dello statuto della Catalogna non tanto con i principi costituzionali in questo momento, ma con la maggioranza politica che quello statuto deve sviluppare ed applicare. Chi diceva queste cose se lo chiedeva prima delle ultime elezioni fatte in Catalogna che hanno portato sì ad un successo di maggioranza relativa del partito di opposizione, quindi ad un cambio rispetto al passato, ma la coalizione fatta dai tre partiti dell'area di sinistra, partito socialista, sinistra repubblicana e quest'altro partito dei Verdi, fa sì che con 70

seggi ci sia ancora la stessa maggioranza che governava prima per tre anni.

A questo punto c'è una cosa evidentissima: chi affermava questo aveva colto nel segno perché i processi costituzionali si svolgono all'interno di un sistema più complesso che è il sistema costituzionale, politico, storico (io non ho voluto parlare della differenziazione perché l'ho data per scontata), ma se andiamo a guardare le più recenti iniziative davanti al Congresso, troviamo che in parte sono formulate dalla sinistra repubblicana e cito provocatoriamente una che mi viene in mente: l'attribuzione esclusiva di tutte le competenze sull'aeroporto di Barcellona alla Comunità autonoma della Catalogna. Quindi il fatto che le elezioni abbiano espresso una maggioranza uguale a quella che ha voluto lo statuto e che governa ancora, fanno sì che le iniziative legislative vadano in questa direzione. Ce ne sono anche delle altre. Io penso ancora a competenze ulteriori, perché il meccanismo dell'articolo 150 e successivi, fa sì che il campo delle competenze sia perennemente in movimento. E dunque ciò che appartiene allo stato, in presenza di un accordo, possa essere ceduto. È dunque un sistema che è naturalmente simmetrico. Questo esempio dell'aeroporto potrebbe essere esteso ad altre competenze e quindi, evidentemente, sul formante normativo si innestano ulteriori formanti e dunque una formulazione dello statuto inteso, dal punto di vista di alcuni, come opportunità e non semplicemente come meccanismo di conflitto.

DOTT. ALBERTO CHELLINI

Responsabile Area coordinamento per l'assistenza professionale del Consiglio regionale della Toscana

Grazie molte a Roberto Scarciglia. Nel dibattito spagnolo sulla questione del preambolo degli statuti, sottratto al giudizio di costituzionalità, sento riecheggiare alcune analogie con quello che, nei nostri statuti regionali, sono state le norme sui diritti e sulle finalità, sulle quali la Corte è intervenuta benevolmente ma sottraendole a una pregnanza giuridica diretta e confinandole in un ambito culturale, di principio, non direttamente giuridico. Salvo il fatto che in ogni caso quando uno statuto - o una costituzione autonoma - contiene disposizioni di principio e di valori, pur se in queste parti non direttamente giuridiche, poi questi in qualche modo agiscono nell'ordinamento. Tanto più in un ordinamento come quello spagnolo. Ma anche nel nostro sistema la presenza di questo tipo di norme non è certo indifferente.

Per il prosieguo dei lavori, a questo punto, procederemo con l'intervento del Segretario generale, dott. Cianferoni, e poi ridarei la parola al dott. Palanza, e quindi agli altri relatori.

ROBERTO CIANFERONI

Segretario generale del Consiglio regionale della Toscana

Ringrazio gli intervenuti anche perché le problematiche affrontate stamani non capita spesso di trattarle, neanche in Consiglio regionale. Più di una volta abbiamo parlato di questa dimensione europea su cui noi dobbiamo, sicuramente, fare dei passi in avanti.

Due considerazioni: prima di tutto una ad integrazione dell'analisi che, all'inizio, faceva il dottor Palanza: ritengo che la sfida economica sia alla base di profili di riassetto di carattere federale. Al di là di quelli che sono i profili di identità nazionale che si inseriscono in un quadro istituzionale di Unione europea sicuramente molto più avanzato rispetto a decenni precedenti, ritengo che il dato economico sia un dato fondamentale. Lo accennava il dottor Palanza quando faceva riferimento ai patti territoriali, ai distretti industriali e quant'altro. Ma i parametri economici sono diventati, e lo saranno sempre di più, dei parametri di riferimento per le istituzioni. Quindi le istituzioni sono chiamate, lo vediamo in Italia per il patto di stabilità, a dare risposte in termini di efficienza e di efficacia. Questo direi che è lo scenario dal quale si deve comunque partire per analizzare, sul piano empirico e operativo, quelle che sono le scelte di carattere istituzionale.

Gli accenni che ho ascoltato sulla realtà spagnola - che avevo un attimo esaminato per alcuni elementi di raffronto rispetto ai nostri statuti regionali - sono utili per capire come, a fronte anche di analisi abbastanza critiche, e in alcuni casi anche abbastanza severe, rispetto all'esperienza statutaria nostra, l'esperienza spagnola possa essere comparata alla nostra. Poi dirò qualcos'altro.

Quello che emerge chiaramente anche da questa mattinata, è che ci

sono una serie di elementi comuni, cinque o sei fattori che ritroviamo in tutte queste esperienze di federalismo. Direi che il punto chiave è questo del fattore politico. Nel senso che lo ritroviamo nella storia che le dinamiche tra maggioranza ed opposizione costituiscono. Lo strumento fondamentale, basilare, a seconda dell'evoluzione o involuzione dei rapporti che determinano assetti istituzionali diversi. E allora per quanto riguarda l'Italia, a me viene tranquillamente da dire che se non c'è una condivisione istituzionale tra maggioranza ed opposizione su quelle che sono le riforme istituzionali, si va poco avanti. Nel senso che, al di là che la strumentazione tecnica sia stata più o meno brillante nella riforma anche del titolo V in vigore, sta di fatto, però, che poi gli strumenti che vengono attivati o a livello regionale o a livello governativo, testimoniano che non si va avanti. Questo è il dato centrale. Anche in una proiezione futura ritengo che questo sia un elemento da risolvere.

Il secondo elemento è quello finanziario, perché una volta stabilite le regole, se non ci sono le risorse, questo processo di riassetto istituzionale non va avanti e costituisce un alibi per le regioni, i comuni e gli enti locali che rivendicano queste risorse senza le quali non potrebbero esercitare le funzioni assegnate.

Terza questione è quella degli organi di giustizia. Leggevo qualche articolo che riguardava la Spagna, dove effettivamente si superano limiti, che per il nostro ordinamento dovrebbero essere invalicabili, per creare un intreccio abbastanza confuso, o comunque complesso, rispetto agli organi di giustizia statale e non mi soffermo sul riparto delle competenze perché è molto articolato ed ogni nazione ha la sua storia. Lo stesso per quanto riguarda l'altro punto dei diritti e delle identità di ogni singola regione. L'ultimo punto che vorrei toccare

sono i profili procedurali. Una volta trovate le risorse finanziarie ed una volta condivise a livello generale le politiche di riassetto, i profili procedurali diventano determinanti. La commissione bicamerale, o un altro strumento di compensazione tra i conflitti o i presunti conflitti e le originalità che ogni ente, regione o comune rappresenta, deve essere prevista.

Un'ultima domanda. Leggendo sull'esperienza della Catalogna, mi veniva in mente come da noi, i nostri statuti abbiano un'impostazione diversa, l'ordinamento statale è completamente diverso da quello spagnolo, nel senso che mi sembra che in Spagna l'iniziativa parte in definitiva dalle realtà locali; da noi, invece, la valorizzazione delle autonomie, nasce comunque da una scelta statale. A fronte di critiche che vengono rivolte, anche in parte giustamente, per non aver utilizzato o sfruttato questa occasione "costituente" degli statuti regionali con la riforma del '99 e successiva, mi domando se effettivamente ci fosse uno spazio reale, in particolare, per quello che ci interessa oggi, sul piano dei rapporti con l'Unione europea.

DOTT. ALESSANDRO PALANZA

Vice Segretario generale della Camera dei Deputati

La discussione che abbiamo fatto è interessante, ne traggio una serie di indicazioni.

In primo luogo mi piacerebbe far crollare certi miti. Per esempio, un mito è che la problematicità e complessità di questi processi siano una prerogativa italiana. Mi sembra di no. Sono processi assai complicati e come si tocca da una parte si tira una corda che apre questioni: se tiri da una parte scopri dall'altra e così via.

Il secondo mito che vedo crollare è quello che la Corte costituzionale italiana produca troppe sentenze, sia oberata, rispetto alla situazione che si è determinata in Italia. Mi sembra che faccia esattamente il mestiere che fanno le Corti costituzionali in altri ordinamenti in presenza di questi problemi. Non c'è altro modo di risolverli che operando sulla casistica. Faccio un'obiezione a un altro discorso: il ruolo della Corte dipende da una mancanza di attuazione di strumenti legislativi come le leggi cornice. Io credo che le leggi cornice servano a poco, in realtà quello che conta è proprio la dinamica delle politiche legislative. Perché sono quelle che leggono il sistema delle competenze. Sono d'accordo con la necessità di non guardare in modo statico, ma dinamico questi processi. Tutti e due i miei colleghi lo hanno detto più volte. Perché se si guarda in modo dinamico allora c'è un dato di fatto: che si associano i contenuti a queste forme, a queste parole. E i contenuti sono travolgenti. Qui io vedo un po' il veicolo dell'europeizzazione che passa sopra alle forme e alle specificità.

Quando i contenuti hanno un dettato di finalità, chi legge i fini? I fini li legge la politica che ne determina una certa graduatoria.

Ma abbiamo una politica fortemente condizionata da contenuti e tematiche legate ad un modo di essere necessario, che è quello del mercato unico europeo. E quindi è una graduatoria di fini già data che gli stati nazionali devono interpretare. Come si cala questa graduatoria di fini e di tematiche sugli stati nazionali? Diceva giustamente Cianferoni cominciando, che un fattore chiave dominante sugli altri è il dato economico, che siamo circondati da parametri di obiettivi di carattere finanziario o di condizionamenti nel senso della maggiore efficienza possibile da realizzare a livello di governo che si rivela più capace rispetto al fine. Questo elemento di contesto è in qualche modo determinante del modo di essere delle politiche legislative e quindi, a un certo punto, questi sistemi devono favorire lo scorrimento delle politiche legislative contemporanee, che sono date, non sono scelte. Le politiche legislative contemporanee sono un dato che è obbligatorio. Il problema di mantenere la competitività dei mercati in una situazione di economia aperta, il problema di contenere e regolare i flussi migratori ed i problemi culturali che ne derivano, il problema della massima efficienza economica se vogliamo mantenere degli standard di welfare, sono tutti fini obbligatori, necessari e assoluti. Quindi su questo ci si misura e questo è il dato omologante. E quindi penso che se associamo a questi schemi che sono di carattere politico e costituzionale questo dato di contenuti, il flusso di questi contenuti ha poi una forza, ha una energia, ha una potenza che si determina nel modo di essere delle cose. Per cui, ecco, noi qui abbiamo un difetto della impostazione della mente pregevole delle due relazioni che abbiamo avuto e che non è colpa delle relazioni. Perché abbiamo avuto veramente la possibilità di capire che cosa è successo in questi processi di trasformazione recente in Spagna e Germania. Il punto

però è che sono processi di trasformazione recenti. Non abbiamo un dato di funzionamento. Mi pare che anche per questo discorso degli statuti in Spagna, ci sia un'approvazione recente per la Catalogna, gli altri sono in via di approvazione.

Poi io ho un altro turbamento rispetto ai procedimenti di costruzione e formazione: a volte ci sono delle finzioni che si giocano a livello di procedimento politico e che hanno una funzione di assorbimento di determinate tensioni che però finiscono là. Un modello inarrivabile è la riforma costituzionale del centrodestra, che è servita come procedimento e non come scopo. Ma forse anche la riforma, il procedimento della bicamerale D'Alema ha avuto lo stesso esito. Però ho il sospetto che anche in Germania e in Spagna ci sia una parte di finzione, dove cioè c'è una parte di questi statuti che ha un gioco puramente di assorbimento di una serie di questioni che però rimarranno là. Poi il funzionamento concreto delle cose, come si svolgerà, come l'equilibrio concreto nelle politiche si misurerà sul terreno della pratica e quindi come le politiche legislative andranno.

Mi colpiva anche un altro fatto per quanto riguarda la Spagna. Mi sembrava da contrapporre un dato specifico dell'esperienza italiana che è la forte collegialità di come si comportano le regioni in rapporto allo stato centrale, mentre in Spagna è del tutto assente e in Germania c'è il Bundesrat, con l'esito un po' alternato che ha avuto. Comunque è sicuramente un fatto strutturale. Come abbiamo visto, la simmetria in Spagna non è qualcosa che si aggiunge, ma qualcosa di originario, parte integrante. Questa storia del federalismo fiscale a trattativa differenziata è da capire come funzionerà, è molto interessante. Cosa dire della tesi che mi permettevo di avanzare? Dico che il discorso rimane aperto. Fermo restando tutta una serie di caratteristiche, rimane

aperto proprio in relazione a questa dinamica, a questi contenuti, alle politiche legislative che si svolgono. E anche se tutto quello che abbiamo detto dal punto di vista della distribuzione delle competenze non si può leggere secondo queste categorie generali di una forte orizzontalità, che cresce. Questa orizzontalità la vedo nel sistema europeo, non perché il sistema europeo abbia, diceva giustamente Francesco Palermo, un'influenza delle dinamiche interne forte quanto quella delle dinamiche europee. Sicuramente, questo è assolutamente originario, soprattutto rispetto ad esperienze trainanti come quella tedesca e francese.

Però quello che vorrei sottolineare è che sotto questo profilo della forma del potere pubblico, l'ordinamento europeo è più contemporaneo degli stati nazionali contemporanei, perché negli stati nazionali contemporanei si mescolano il passato e il presente, mentre nell'ordinamento europeo, nel bene e nel male, questo esser contemporaneo è puro. Ci dà degli elementi di quello che vuol dire governare la complessità del processo del nuovo tipo di rapporto che c'è fra potere pubblico e società, fra potere pubblico ed economia nella situazione di questo ultimo ventennio.

Non so se devo dire due cose sul discorso che si sta delineando nella commissione Affari costituzionali della Camera. Fino ad adesso l'ascolto è congiunto fra le commissioni Camera e Senato. Però c'è in prospettiva l'idea di una divisione del lavoro e quindi ognuno sta cominciando a pensare a quello di cui si dovrà occupare. La Camera dovrebbe muoversi sulle competenze e sul coordinamento. Il Senato sul federalismo fiscale e sul sistema delle autonomie locali, il rapporto fra regioni e autonomie locali, città metropolitane, ecc. Questa dovrebbe essere la divisione dei compiti all'indomani della conclusione delle audizioni che è prossima.

Il punto cruciale è questo: attuazione del titolo V. E quindi risoluzione dei problemi di funzionamento, nel senso dell'adeguamento alla realtà e alle tendenze positive che la realtà presenta. Perciò, se si deve intervenire sulle competenze, e non è assolutamente necessario intervenire perché la giurisprudenza della Corte le ha rese fungibili e abbastanza fluide come sistema, però se si deve intervenire, le categorie di intervento sono queste. Pensare che si possano distinguere nell'ambito delle competenze esclusive dello Stato quelle competenze tradizionali e proprie dello Stato che sono vere e proprie materie. Individuare invece quelle che sono finalità di carattere trasversale, che hanno quindi questa capacità inclusiva e che presuppongono questa funzione dello Stato, mettere paletti, vincoli, obiettivi, parametri per una attività si svolge nella molteplicità di politiche settoriali che poi possono essere gestite sia dallo Stato che dalle Regioni, a seconda delle materie.

Queste finalità avrebbero questa funzione di conformazione delle grandi esigenze unitarie dell'ordinamento. A queste si darebbe il valore di la chiave di volta del sistema perché si pensa di innestare su queste competenze una clausola di supremazia alla tedesca, che sia più disciplinata di quella tedesca. Nel senso che lo Stato, laddove si individuano degli obiettivi che abbiano caratteristiche di garanzia unificante, come queste finalità presuppongono, possa intervenire con leggi che fissano obiettivi, vincoli e procedure e non disciplinino invece la sostanza. Sarebbe un'evoluzione del concetto di legislazione concorrente perché si darebbe corpo ad una concezione più moderna di quello che si chiama principio nella gestione antica; dove c'era il principio e la norma di dettaglio, come quando si faceva il codice di procedura penale. Il Parlamento stabiliva il principio e poi si svolgeva

nel dettaglio: non è più così. La divisione dei compiti fra enti e livelli territoriali non è quella dei principi e del dettaglio, ma è quella molto più dinamica degli indirizzi, degli obiettivi e delle procedure di raccordo e di coordinamento materiale, in senso stretto, delle politiche.

Allora questa clausola di supremazia avrebbe il compito di sviluppare questo nuovo concetto di principio unificante, che è un principio attrezzato di obiettivi, vincoli e procedure che garantiscano questo meccanismo. Su questo si innesta la questione della concorrenza in senso stretto. Cioè, se anche qua, come in Germania, per evitare queste forme più rigide di legislazione necessariamente duale non si debba superare la legislazione di cornice in questo senso, del principio e del dettaglio, e quindi farla sostituire da una clausola di questo genere. Quindi il problema è che l'elenco delle concorrenti è molto utile perché molto flessibile. Dove lo mettiamo questo elenco delle concorrenti? Quanto deve rientrare in queste due categorie di competenze statuali e quanto invece deve essere lasciato alla residualità? Questo è un compito difficile su cui occorre riflettere. Sul discorso del collegamento esprimo un pensiero personale perché, secondo me, non c'è una linea, però, dalle cose che stanno emergendo, la soluzione più a portata di mano sarebbe riscrivere l'articolo 12 in una forma che sia più adatta all'esperienza che abbiamo fatto creare una sede parlamentare di raccordo che non si scontri troppo con le condizioni politiche del Senato in questo momento. Una soluzione pratica, transitoria, provvisoria, sulla linea della cosa. Però questa è una mia idea personale. Oltre al problema di razionalizzare le conferenze Stato-Regioni, come ambito degli esecutivi, vedere se possibile avere una sede parlamentare che non escluda i presidenti delle regioni, ma sia di emanazione prevalentemente consiliare, che abbia un ruolo che

incida sulla formazione dei processi di legge invece che chiudendo con un obbligo di voto a maggioranza assoluta sulla quale ci potrebbero essere problemi di attuazione immediata. Insomma, il problema è fare una legge ponte per questa legislatura che consenta una sperimentazione di una sede di raccordo parlamentare. Questa soluzione la vedo così, ma esprimo un'opinione personale che essendo l'opinione di un funzionario non conta nulla, la dico però come tentativo di interpretare le possibilità concrete di agire. L'altra soluzione è procedere così come le cose stanno. Il che non deve essere considerato catastrofico. Perché sulla base di tendenze solide e significative che ci sono si può costruire un'evoluzione razionalizzante, soprattutto nel senso che diceva Cianferoni, vedere il discorso del fattore finanziario come un fattore intorno a cui lavorare per accrescere la funzionalità complessiva del sistema. Quindi giocare la carta del federalismo fiscale come una carta complessiva intorno alla quale favorire una competizione verso una forma di maggiore efficienza del settore pubblico che veda in qualche modo anche una forma di reciproco controllo fra i livelli territoriali, in cui ognuno possa in qualche modo contestare all'altro le disfunzioni e le inefficienze che presenta e non a senso unico. Certo, il fatto di favorire che lo Stato si ritiri dal governo dei processi reali e finali e si ponga nella posizione europea di chi mette i parametri, i vincoli e i paletti, potrebbe favorire una complessiva maggiore efficienza del sistema. Quindi io, riforma o non riforma costituzionale, vedo la possibilità di un progresso netto in via legislativa attraverso la situazione ordinaria, se si tengono fermi i paletti di cui abbiamo detto dal punto di vista dell'interpretazione del sistema e non si incoraggia una linea che vede nell'attuale fase costituzionale un fattore di caos che non si può modificare. L'esperienza dimostra che non è vero.

PROF. FRANCESCO PALERMO

Università di Verona

Tra i vari aspetti emersi nella discussione, tre mi paiono richiedere qualche ulteriore considerazione, con particolare riguardo al caso italiano che fa da sfondo alle nostre valutazioni in quanto l'obiettivo del seminario è anche quello di trarre dalle esperienze straniere degli spunti per la riattivazione e per una maggiore funzionalità dei rapporti Stato-Regioni nel nostro Paese.

Primo: la questione delle competenze. L'obiettivo di un "chiaro riparto", o meglio di una "lista della spesa" è necessariamente destinato a fallire. Tanto più lo è in un sistema tendenzialmente caotico come il nostro. Il vero problema insomma non è tanto cosa sta scritto nel catalogo delle competenze, quanto come si esercitano le competenze. Per fare un esempio tra i tanti, si può pensare al governo locale. In Germania, Stato federale classico, il presupposto è che i Länder sono Stati, per cui tutto il tema degli enti locali è di esclusiva pertinenza dei Länder (inutile ricordare come una simile impostazione non guasterebbe in Italia, dove le Regioni sono schiacciate tra lo Stato e i Comuni). In Spagna, per contro, la situazione è più vicina a quella italiana, con una competenza divisa tra Stato e Comunità autonome. Modelli diversi, dunque. Tuttavia, ciò che conta è la modalità con cui la competenza si esercita. In Catalogna si è compiuta una forte scelta differenziale in questo settore, dando vita a entità proprie del solo ordinamento regionale, le "veguerias", ed utilizzando al massimo il proprio margine di competenza in materia. In Germania, dove pure i Länder potrebbero fare ciò che vogliono salva la garanzia federale del contenuto essenziale del governo comunale (art. 28 LF), la tendenza

differenziale è molto meno sviluppata, e le soluzioni ritenute più efficaci vanno diffondendosi, come ad es. in tema di elezione diretta dei sindaci, nata in alcuni Länder ed ora diffusa quasi ovunque. Ancora, sempre in tema di enti locali, la Germania è stata un modello negli anni '70 per essere riuscita a ridurre drasticamente il numero dei Comuni, complessivamente quasi dei 2/3. Ciò è avvenuto per una precisa scelta in ambito federale, nonostante la Federazione formalmente non avesse alcuna competenza. In Italia, nonostante l'intricata ripartizione delle competenze introdotta dalla riforma del 2001, è difficile dire chi avrebbe la competenza per ridurre il numero dei Comuni (certo lo Stato, ma non solo), ma sta di fatto che il nostro Paese continua a caratterizzarsi per un numero di Comuni eccessivamente alto, con pesanti conseguenze in termini di costi e di capacità effettiva dei piccoli Comuni di svolgere le loro funzioni. Si può risolvere il problema ipotizzando un chiaro riparto delle competenze, se la prassi ci dice che questa di fatto non conta quasi nulla?

Secondo: la dimensione comunitaria e l'integrazione tra i piani di governo. Anche qui gli strumenti sono importanti molto più dei contenuti. Un esempio interessante ci viene dalla Spagna, relativamente alla questione linguistica. Per decenni le nazioni linguistiche spagnole (catalani e baschi in particolare) si sono lamentate per la mancata considerazione delle loro lingue in ambito comunitario. La lamentela si trovava però di fronte l'ostacolo, apparentemente insormontabile, delle disposizioni dei trattati e del regolamento n. 1/1958, che prevedono che le lingue ufficiali e di lavoro delle Comunità europee siano tutte quelle ufficiali in ambito nazionale nei Paesi membri, e che una modifica della regola possa avvenire solo all'unanimità. Dopo lunghe lamentele e diatribe sui simboli (cosa che i catalani fanno

benissimo), si è iniziato a lavorare sulle procedure (cosa che i catalani fanno ancora meglio). Il risultato è stato che nel marzo 2006 sono stati formalizzati due accordi amministrativi tra la Spagna, il Consiglio e la Commissione, che stabiliscono delle regole sull'uso della lingua, anche delle lingue minoritarie, non ufficiali in ambito comunitario, stabilendo semplicemente che la Spagna si accolla i costi di traduzioni da e verso le altre lingue nazionali spagnole. In questo modo, trasferendo i costi a quelli che se le possono pagare, i catalani e i baschi, si aggira di fatto la rigidità della normativa comunitaria e si fanno contenti tutti: lo stato spagnolo che non compromette l'ufficialità esclusiva del castigliano, le comunità autonome che possono utilizzare la propria lingua e possono finanziarne l'uso nei confronti delle autorità comunitarie, e l'Unione europea che risolve un problema senza andare a toccare una normativa tanto sensibile come quella linguistica. In definitiva, il sistema "multi-livello" offre maggiori opportunità a chi sa esercitare la fantasia istituzionale, e – ancora una volta - una certa intelligenza nell'uso delle competenze e delle rispettive zone grigie.

Terzo: il bilateralismo. Si tratta del tema forse più interessante e più complesso. Come si devono prendere le decisioni in un contesto territorialmente composto? Le sedi dei raccordi devono essere multilaterali, rappresentando cioè la maggioranza degli enti sub-statali, o bilaterali, rappresentando solo il raccordo tra il centro e la singola regione? Il problema si è posto, in occasione della riforma costituzionale del 2006, persino in Germania, che è, per così dire, il campione del multilateralismo, grazie al ruolo fondamentale attribuito al Bundesrat nel suo sistema di governo. La crisi di efficienza del Bundesrat che ha dato origine alla riforma si deve proprio a questo: l'insofferenza manifestata da singoli Länder (naturalmente i più grandi e più

ricchi) vero un sistema che li costringe a negoziare con altri Länder per giungere ad una maggioranza in seno all'organo federativo. Il Bundesrat funziona perfettamente se i Länder hanno interessi comuni, ma si inceppa se gli interessi contrastano. In un clima politico più conflittuale e di maggiore concorrenza tra i territori, un organismo come il Bundesrat – che rappresenta ottimamente la maggioranza dei Länder – va in difficoltà perché non è strutturalmente adatto a rappresentare posizioni e interessi dei singoli Länder. Gli organismi di cooperazione collegiale rappresentano la maggioranza, ma non le singole regioni. Il problema è estremamente presente nel contesto italiano. La Conferenza Stato-Regioni può al più rappresentare la volontà della maggioranza delle Regioni, ma non gli interessi delle singole Regioni. Così, quelle che possono, si arrangiano in un altro modo. La Spagna, in questo, insegna molte cose. Il problema di fondo delle relazioni tra Stato e Regioni è oggi non solo e non tanto la questione della rappresentanza al centro degli interessi regionali (la questione, variamente declinata, della “Camera delle Regioni”, su cui da tempo si dibatte in Italia e in Spagna senza alcun costrutto), quanto piuttosto il problema della rappresentanza degli interessi particolari, i quali o trovano un canale procedurale e dunque giuridicamente affidabile per esprimersi, o lo fanno in via politica, senza alcuna garanzia. Io vengo da Bolzano e ho sentito spesso alti funzionari dell'amministrazione e persino politici dire espressamente di non avere alcun interesse ad andare alla Conferenza Stato-Regioni, dove si parla di cose che non interessano, tanto basta una telefonata a Roma per risolvere il problema.

Sotto il profilo giuridico dobbiamo chiederci se vogliamo continuare ad ignorare il problema delle relazioni bilaterali e parlare di Camere delle Regioni, oppure se è il caso di aprire gli occhi e trovare soluzioni

procedurali che bilancino esigenze di unitarietà e solidarietà con esigenze di differenziazione. L'ordinamento costituzionale italiano contempla già due procedure bilaterali di negoziazione dell'esercizio delle competenze di particolare interesse, il cui potenziale è stato tuttavia sinora sotto-utilizzato: la clausola di apertura di cui agli articoli 116 e 3 Costituzione, e le norme di attuazione degli statuti speciali. Forse più attenzione a questi strumenti anziché alla Camera delle Regioni e strumenti affini ci aiuterebbe a cogliere meglio ed a risolvere i problemi attuali dei sistemi composti.

PROF. ROBERTO SCARCIGLIA

Università di Trieste

E' difficile dopo questo intervento magistrale di Francesco Palermo aggiungere se non poche cose.

Sostanzialmente anche io sono molto d'accordo sul fatto che ci siano troppe sedi dove si decidono le cose. Per mia natura sono un semplificatore, a me piace la semplificazione anche perché vengo da studi in diritto amministrativo. E devo dire che è vero che gli accordi bilaterali spesso difettano di quella solidarietà procedurale di cui parlava Palermo, ma tra gli strumenti in campo mi sembrano i più efficaci, proprio tenendo conto che storicamente noi, dal punto di vista del diritto, ci siamo abituati all'idea degli accordi tra due soggetti piuttosto che non agli accordi tra molti soggetti in cui è sempre una specie di socio di maggioranza che decide gli assetti con più soggetti, le condizioni ed anche l'attuazione. Non è l'unica soluzione, ma c'è, per quanto riguarda la Spagna, l'idea che le sedi allargate non hanno dato buona prova di sé. Queste conferenze funzionano poco e anche a livello comunitario troviamo delle debolezze strutturali sotto il profilo procedurale, quindi direi che, per ora, è un limite degli strumenti attuali. Forse bisogna lavorare sugli strumenti, sulle procedure e cercare di trovare delle soluzioni snelle, sperimentare, anche se, intanto, a me pare che funzionino abbastanza bene dal punto di vista proprio delle soluzioni della procedura. È vero che le linee guida di queste procedure sono comunque di competenza dei Parlamenti e devono essere giustificate poi all'interno di queste sedi. Invece ritengo sia molto importante una riflessione che riguarda non soltanto la Germania, ma proprio lo sviluppo di questi nuovi modelli: la mia

percezione è che i modelli di cui parliamo, le strutture classiche, non corrispondano più a quelli che sono i nuovi modelli. L'espressione federalismo come la conosciamo, non corrisponde più a quello che sta accadendo. Non vorrei usare le metafore filosofiche di altre scienze, ma mi sembra che stia accadendo questo: la nostra difficoltà di cercare di cogliere se sia la sede procedurale o piuttosto non una sede diversa, ci danno l'idea che non vi sia più questa corrispondenza. Dunque noi, adesso, facciamo fatica a ridimensionare gli oggetti e ciò che di quegli oggetti percepiamo. Direi che da questa percezione però derivino non solo dei problemi, ma anche delle sensazioni negative. Effettivamente si dice: ma come facciamo ad attribuire una competenza senza alcuna regola di sicurezza a favore di un sistema generale che garantisca i livelli essenziali delle prestazioni? Perché nel momento in cui si fa una norma qualsiasi sulla qualità della funzione pubblica - il riferimento era prima alla educazione di qualità della Catalogna - potremmo certamente pagare di più i professori, potremmo pagare di più i funzionari pubblici, cioè, potremmo trovare meccanismi di incentivazione verso la qualità. Questa è una politica che non viene fatta o non viene fatta in maniera diversa in ordinamenti diversi. Il problema è che ci chiediamo dove vanno a collocarsi le strutture, i meccanismi organizzativi che occorrono per ottenere una qualità della funzione pubblica; chi li governa, quali sono i meccanismi di tipo procedurale o normativo per cui noi non riusciamo a fare politiche di incentivazione in quanto i vincoli che ci sono, rispetto agli obiettivi che ci prefiggiamo, sono spesso difficili da superare. Quindi anche qui c'è l'idea che forse gli accordi di tipo bilaterale, sono uno strumento che da una parte funziona, perché il contratto, il negozio, il rapporto tra due soggetti lo conosciamo da un tempo infinito e sappiamo che

ha delle regole di funzionamento. Ma oltre a questo principio di solidarietà procedurale, non possiamo evidentemente escludere che un qualunque tipo di accordo non vada verso un altro principio che deve essere contenuto in questi accordi e cioè quello del rapporto di leale cooperazione non solo tra lo Stato e la Comunità, ma anche tra lo Stato e le altre comunità. E tra la comunità che sta sottoscrivendo il patto favorevole e le altre comunità. Non avevo detto una cosa che, a questo punto, posso aggiungere: il sistema di compensazione dell'ordinamento spagnolo prevede dei fondi di compensazione interterritoriale che non vanno a fondo, sono fatti su progetti. Per cui i progetti sono quelli, per esempio, di una grande autostrada o di un porto o di una iniziativa che serve a creare occasioni, a creare basi per la creazione di ricchezza. Allora è chiaro che i meccanismi di solidarietà procedurale da qualche parte devono essere fissati. Ci deve essere quello che Francesco Palermo chiamava il limite. Dove sono scritti questi meccanismi? Non possono essere scritti nel diritto naturale perché non funzionano più. Conosciamo i catalani dal Don Chisciotte: alla fine è difficile prenderli in giro, loro vanno per la loro strada come da secoli fanno. Quindi chi scrive questi meccanismi? Possono queste regole essere scritte all'interno di queste sedi di grande concertazione? Oppure non ci può essere anche un meccanismo costituzionale che le fissi una volta per tutte e dia anche una garanzia di certezza giuridica? Non tanto il fatto di fissare lunghi elenchi di competenze, ma, come dire, una valvola di sicurezza di questi principi, mi vengono in mente quelle valvole che si mettono nelle case per sentire se c'è gas. Se noi ci orientiamo in questo senso, forse, potremmo evitare che, per esempio, nella Baviera chi perde il lavoro perde anche il permesso di soggiorno, anche se è cittadino comunitario. O si trovi a non sapere come fare ad avere

una pensione da un certo tipo di ente piuttosto che non da un altro. Cioè, sono problemi concreti che riguardano poi una materia su cui si possono giocare competenze trasversali. Il pubblico impiego può in qualche modo allargarsi anche verso il trattamento di fine rapporto. E così sono delle competenze che aggregano altre competenze. Allora, questa secondo me è la sfida di quel modello di articolazione della forma Stato che noi chiamiamo oggi federale o chiamiamo regionale. Diamo troppe connotazioni. Ma queste connotazioni hanno bisogno forse di una riscrittura di alcuni, pochissimi principi, che servono a garantire un assetto generale e non gli assetti del contratto, gli assetti bilaterali, che pure, però, sono motore trainante per avere più assetti bilaterali e per ripartire, quindi, da condizioni di simmetria.

DOTT. ALBERTO CHELLINI

Responsabile Area coordinamento per l'assistenza professionale del Consiglio regionale della Toscana

Molte grazie davvero ai nostri interlocutori. Personalmente ho imparato tante cose in questa giornata. Sono emersi molti spunti di riflessione. Uno, tra tanti, è questo da ultimo accennato sulle sedi di confronto: troppe sedi di confronto confondono e complicano il processo decisionale. Ma io dubito che si possano ridurre, perché in un sistema in cui le competenze, nonostante gli sforzi del sistema tedesco, si ripartiscono sempre più difficilmente in modo netto e sempre più si intrecciano in forme negoziali, si determinano necessariamente procedure più complesse, non certo procedure facilmente semplificabili.

Poi ogni Paese, anche in base alla sua storia, potrà svilupparle più in senso bilaterale o in senso complessivo. Sicuramente la storia italiana è una storia di confronti complessivi. Almeno, lo è la storia delle regioni a statuto ordinario, perché già sulle regioni speciali e sulle province autonome il discorso è diverso. All'interno dell'ordinamento regionale il riportare a unità il discorso degli enti territoriali si scontra con la forte soggettività, soprattutto quella dei grandi comuni, che in modo bilaterale trattano direttamente sia con la regione sia anche con lo stato.

Il panorama è veramente complesso e, personalmente, tendo ormai a non credere molto nei tentativi di semplificazione del sistema, tanto accattivanti sulla carta quanto poi inefficaci nella realtà.

Ho l'impressione che le sedi non tenderanno a semplificarsi e che dovremmo cercare di metterle fra loro in una relazione positiva perché

la loro complessità non si traduca in inefficienza del sistema, in una eccessiva lunghezza dei tempi decisionali, in troppi passaggi, in troppi poteri di veto.

L'altro profilo che mi preoccupa, sulle tendenze che Palanza ci riferiva del dibattito in essere, è quello della tendenza ad introdurre nel nostro ordinamento una clausola di supremazia alla tedesca, in assenza però di un effettivo federalismo fiscale e quindi in assenza della possibilità per le Regioni di un effettivo potere contrattuale. Clausola di supremazia e leva fiscale e finanziaria in capo allo stesso soggetto rischia davvero di ridurre a poca cosa l'autonomia regionale.

E in un Paese come il nostro in cui la centralizzazione non ha funzionato neanche in una stagione di risorse economiche abbondanti e di condizioni più favorevoli, questa non può essere considerata un'ipotesi da perseguire.

Quindi la risposta io continuo a pensare che deve essere trovata sempre verso un elemento di decentramento in qualche modo. Dei poteri e di riavvicinamento tra interesse e risposta all'interesse. Comunque, ecco, questo per dire come la mattinata è stata stimolante ed interessante.

PROF. ROBERTO SCARCIGLIA

Università di Trieste

La prima osservazione è che fino al '96, in Spagna, tutte le grandi leggi, e quindi anche le trasformazioni costituzionali, avvenivano tra i due principali partiti. C'è un'occasione in Spagna che è un dibattito sullo Stato e le comunità autonome, avviene una volta all'anno sulla falsariga del dibattito sullo stato dell'Unione degli Stati Uniti. Era molto utile per rimettere in funzione questa macchina cooperativa: se c'erano degli attriti si superavano in quel dibattito e si lavorava sui grandi temi. Era veramente molto importante, perché non poteva esserci un patto autonomico di trasferimento di funzioni, né tantomeno una trasformazione costituzionale senza che i due principali partiti fossero d'accordo. Successivamente questo meccanismo procedurale, che era volontario, è stato dismesso. E questo ha creato, fra i due principali partiti, fortissime contrapposizioni che sono ancora oggi crescenti. Allora io direi che quella riflessione che era stata fatta era molto pertinente da questo punto di vista. La Spagna sicuramente è stato un esperimento solido per questa prospettiva. Poi mi veniva ancora da dire un piccolissimo riferimento: è vero che la prospettiva regionale era quella di ritrasferire, di ridecentrare questi meccanismi che erano in capo allo Stato, pensiamo ai due meccanismi prima citati. Però ascoltando mi veniva in mente che vi sono delle situazioni di incapacità di garantire, per esempio, gli standard comunitari. E dunque c'erano regioni che spendevano fino all'ultimo centesimo, come per esempio la Toscana o l'Emilia, e altre regioni che non riuscivano a spendere i soldi. Dunque, questo era già, dal mio punto di vista, una realtà di tipo differenziato. E la cosa che mi ha sorpreso sempre è che l'intervento

statale per risolvere queste situazioni sia sempre stato fatto a livello generale di tutti i soggetti. Quindi penso ci sia, psicologicamente, una tensione verso la normalizzazione che in realtà contrasta con quello che è l'essere di fatto delle regioni. E dunque, per esempio, tutti quei bei principi che abbiamo scritto - ecco perché mi preoccupavo delle sedi, della proporzionalità, dell'adeguatezza - dove stanno se poi trattiamo allo stesso modo chi merita e chi non merita? Si tratta di livellare le due velocità che, come quelle della simmetria spagnola, a mio avviso sono presenti anche nell'ordinamento italiano. Perché c'è una capacità di selezionare diversamente le persone, di investire, ma anche dal punto di vista istituzionale, ci sono dei laboratori. C'è chi apre le strade e chi le segue. Quindi la differenziazione è nei fatti. Bisogna vedere come è possibile, garantendo il principio di unitarietà, tenere già in conto l'esistenza, non soltanto delle regioni a statuto speciale, ma anche delle regioni a statuto ordinario che ormai hanno già una piccola specialità. Ci sono stati dibattiti su questo e questa Regione, ma anche altre, hanno già questa specificità. Dunque sono più mature dal punto di vista del trasferimento della sede decisionale rispetto ad altre che, forse, non sono altrettanto mature. Quindi io vedo la doppia velocità come qualcosa che noi nella forma neghiamo, ma che nei fatti esiste. Ed allora la maggiore ricchezza andrà a collocarsi dove c'è questa capacità di essere differenti, perché si producono meccanismi sociali che sono collegati a questa dinamica. Ecco, si tratta forse di capire chi può interpretare questo parametro. Forse lo può fare il giudice costituzionale, se ha voglia di farlo, perché diversamente chi potrebbe andare a leggere queste doppie velocità che sono materialmente nei fatti? Perché se io do le stesse risorse, se do lo stesso libro a uno che è bravo e a uno che è meno bravo, i risultati a scuola sono diversi.

Dunque questa eguaglianza è soltanto apparente. Ecco perché forse bisogna ripensare nuovi meccanismi di bilanciamento, ma anche nuovi valori che siano alla base di un reale cambiamento, di una trasformazione, anche se piccola, della forma Stato.

*Consiglio Regionale della Toscana
Composizione e stampa: Centro stampa
Finito di stampare nel mese di Marzo 2008
presso il Consiglio Regionale della Toscana - Via Cavour, 2 - Firenze*