

# DIRITTO REGIONALE

## A. D'Atena

### Capitolo I

#### 1. Premessa

##### Federalismo e regionalismo

Le diverse tecniche di organizzazione territoriale del potere possono farsi risalire alla nascita dello Stato moderno: Stato che si qualifica "costituzionale", il quale ha fatto la sua apparizione con la rivoluzione americana e quella francese (XVIII sec.). Si tratta dello Stato che trova il proprio contrassegno specifico nella presenza di un atto (la

Costituzione) rivolto a fissare limiti all'esercizio del potere sovrano. Tale atto ha contenuto profondamente rivoluzionario. Basti pensare che il modello istituzionale preesistente era quello dello Stato assoluto, dominato da un monarca, che non era sottoposto alla legge, ma era la legge.

#### 2. Il modello francese dello Stato unitario centralizzato

Il modello francese è il modello dell'ordinamento unitario centralizzato, il quale trova espressione nel principio dell'unità ed indivisibilità dello Stato. Simile situazione, anche se in un contesto diverso, si ritrova nella Costituzione della Repubblica italiana, la quale, all'art. 5:

- da un lato, afferma il principio dell'unità ed indivisibilità della Repubblica
- d'altro lato, enuncia il contrapposto principio del riconoscimento e della

promozione delle autonomie locali.

Sulla scia della Costituzione italiana, una soluzione analoga, è stata accolta dalle Costituzioni iberiche della seconda metà degli anni '70: dalla Costituzione portoghese del 1976 e dalla Costituzione spagnola del 1978.

Nella sua versione originaria, il principio dell'unità ed indivisibilità trovava la propria traduzione storica in ordinamenti fortemente centralizzati, retti da norme che non riconoscevano significative forme di autonomia territoriale. Le articolazioni organizzative periferiche mediante le quali il potere pubblico esercitava il controllo sul territorio si presentavano, infatti, come diramazioni di un sistema unitario, legate al centro da vincoli di subordinazione gerarchica. E questo anche quando i titolari dei rispettivi organi venivano eletti su base locale. L'elettività, infatti, non valeva a conferire loro carattere rappresentativo delle comunità sottostanti, né li sottraeva al dovere di attenersi agli ordini impartiti dal potere centrale. Al quale erano, inoltre, riconosciute penetranti possibilità di ingerenza, come l'annullamento degli atti e il controllo sugli organi. Quindi, il circuito dei poteri locali non si differenziava molto da quello degli organi periferici dello Stato. Questo aveva dietro sé una politica ed una teoria.

La politica era quella dello smantellamento dei residui pluralistici di ascendenza medioevale. Essa trovava il proprio coerente corollario nell'avversione per le comunità parziali e per le libertà associative, che percorreva la legislazione dell'epoca: dagli atti ai quali, nel 1791, si deve il divieto delle corporazioni e delle associazioni economiche, alla Costituzione dell'anno III, contenente numerose norme restrittive, soprattutto in materia di associazioni politiche, sino al codice penale del 1810, che ha in pratica cancellato quanto restava della libertà d'associazione. La teoria era rappresentata dalla concezione che ravvisava nel popolo un'entità unitaria: l'unica tecnicamente rappresentabile.

### **3. Il modello federale nordamericano: il passaggio dalla Confederazione allo Stato federale**

In base al modello statunitense, lo Stato non presenta i caratteri di un'entità monolitica, una ed indivisibile, ma quelli di un'entità complessa, pluralisticamente articolata. Si tratta di uno Stato composto, in quanto costituito a propria volta da Stati. Perché si arriva a questa diversa soluzione organizzativa?

Le ragioni sono di ordine storico. In Francia il processo di unificazione nazionale si era realizzato più di due secoli prima della rivoluzione. Il legislatore ed il costituente rivoluzionari si sono trovati di fronte ad una compagine statale già unificata. Le vicende successive alla rivoluzione hanno portato ad un ulteriore sviluppo il processo di unificazione. Ai legislatori rivoluzionari è, infatti, riuscito quello che non era riuscito ai monarchi assoluti: lo smantellamento delle residue strutture di ascendenza medioevale. È proprio con lo Stato nato dalla rivoluzione francese che l'istanza unitaria si è imposta nei termini più drastici, facendo piazza pulita delle preesistenti articolazioni territoriali e sociali. E dando, quindi, vita ad un universo giuridico fondamentalmente bipolare, in cui i soggetti che si fronteggiavano, senza alcuna forma di mediazione organizzata, erano lo Stato ed il cittadino.

Negli Stati Uniti, la situazione storica era diversa, poiché l'unificazione nazionale non aveva preceduto l'avvento dello Stato moderno, ma è praticamente coincisa con esso. Anteriormente esistevano tredici entità sovrane: le tredici ex colonie, che avevano proclamato la propria indipendenza nel 1776.

Il processo di unificazione realizzatosi negli Stati Uniti ha assunto un carattere esemplare e paradigmatico, prefigurando le linee di un itinerario "tipico", su cui sarebbero stati modellati i processi federativi sviluppatisi successivamente. In esso, tra la situazione di partenza, caratterizzata dalla presenza di una pluralità di Stati sovrani, ed il punto d'arrivo, rappresentato dall'avvento dello Stato federale, si è interposto un momento intermedio: la costituzione di una Confederazione. La Confederazione si presentava come un'associazione di Stati, i cui "cittadini" non erano i cittadini degli Stati, ma gli Stati stessi.

Innovativo nello Stato federale, decretato dalla Costituzione del 1787 è che, a differenza della Confederazione, che non era uno Stato (ma associazione di Stati), lo Stato federale, o Federazione, si presentava come un autentico Stato. Disponeva, quindi, delle strutture tipiche di uno Stato: di un proprio Governo, di un proprio Parlamento, di una propria organizzazione giurisdizionale ecc. Intratteneva, inoltre, un rapporto diretto con tutti i cittadini.

#### **3.1. La questione della sovranità**

L'avvento della Federazione ha posto in termini completamente diversi da quelli originari la questione della sovranità. Mentre nella Confederazione non era dubitabile che gli Stati membri mantenessero la propria sovranità originaria, nelle esperienze federali ciò non è più sostenibile. Ciò trova conferma nel dato che l'atto dal quale origina la Federazione (Costituzione federale) segni il superamento della logica internazionalistica propria degli assetti confederali. La sua entrata in vigore e la sua modificazione non richiedono, infatti, il consenso di tutti gli Stati essendo sufficiente il raggiungimento di maggioranze. Maggiore successo hanno avuto la tesi della sovranità divisa tra lo Stato centrale e gli Stati membri e quella della sovranità della Federazione (consenso maggioritario).

Nemmeno esse, tuttavia, sembrano del tutto soddisfacenti.

Come ha posto in luce Carl SCHMITT, infatti, fin quando il legame federale tiene, nei rapporti tra lo Stato centrale e gli Stati membri, la sovranità, non viene in considerazione. Tali rapporti, infatti, sono, per intero, regolati dalla Costituzione federale, la quale, imponendosi al rispetto della Federazione e delle entità federate, limita il potere dell'una e delle altre, privandolo, quindi, dell'attributo tipico del potere sovrano. Ciò non significa che la posizione giuridica della Federazione e quella degli Stati membri siano identiche. Infatti, le Costituzioni federali, per garantire la tenuta unitaria del sistema, riconoscono all'ente che unitariamente personifica il potere dello Stato centrale talune prerogative, che lo collocano in posizione di supremazia rispetto agli altri soggetti ed enti che operano nel territorio. Si tratta, peraltro, di una supremazia non sovrana, in quanto regolata e limitata dalla Costituzione federale.

#### **4. I processi federativi in Europa nel XIX e nella prima parte del XX secolo**

In Europa, nel secolo XIX taluni ordinamenti, a differenza della Francia, non avevano realizzato in precedenza la propria unificazione nazionale, ed hanno dato vita a Stati federali: si sono, cioè, unificati, costituendo Stati di Stati. Per tali ordinamenti l'itinerario storico è stato analogo a quello percorso dagli Stati Uniti d'America.

Ciò si è verificato anzitutto in uno Stato, che per la sua storia era morfologicamente predestinato al federalismo: la Svizzera. La Confederazione dei Cantoni data dal 1815, mentre nel 1848 è nata la Federazione. La Costituzione del 1848 ha formato oggetto di una revisione totale nel 1874, ed il testo licenziato quell'anno, interessato da numerose modifiche puntuali, è stato in vigore fino al 2000, anno in cui è stato sostituito dalla nuova Costituzione.

Analogo è il processo sviluppatosi in Germania. La Confederazione (il Deutscher Bund) è stata costituita nel 1815, nel corso del Congresso di Vienna, ed è stata sciolta nel 1866, a

seguito della guerra austro-prussiana, mentre lo Stato federale ha fatto la sua prima apparizione nel 1867 per assumere il suo assetto definitivo nel 1871.

Questa continuità è stata interrotta dal nazionalsocialismo, la cui vocazione totalitaria non poteva tollerare il mantenimento di una forte articolazione del potere a livello

territoriale. Di qui, l'eliminazione della Federazione, nel 1934, un anno dopo l'avvento di Hitler al potere, mediante una legge nel cui preambolo si affermava che, a seguito della rivoluzione nazionalsocialista, il popolo tedesco si sarebbe fuso in una indissolubile unità. Nel 1949, la Legge Fondamentale di Bonn, ha reintrodotta il federalismo, creando una cornice istituzionale che ha dimostrato notevolissime capacità di adattamento. Un

itinerario strutturalmente non dissimile è stato seguito in Austria. All'indomani della prima guerra mondiale e del crollo dell'impero austro-ungarico, il processo di costruzione della nuova statualità austriaca ha visto come protagonisti i vecchi Land della corona, i quali hanno fatto il proprio ingresso nella Repubblica austriaca, dando vita ad una sequenza riconducibile al paradigma federativo classico.

#### **5. L'unificazione nazionale italiana e l'accoglimento del modello francese**

In Italia l'unificazione nazionale è stata un frutto tardivo, essendosi realizzata nella seconda metà del secolo scorso. In Italia sussistevano le precondizioni per la creazione di un ordinamento federale. Tuttavia, la storia

ha seguito un diverso corso. L'unificazione si è verificata attraverso una serie di annessioni territoriali al Regno di Sardegna ed ha trovato espressione in un modello di ordinamento amministrativo direttamente derivato dalla tradizione francese. Si tratta del modello napoleonico dello Stato unitario

centralizzato, che ha favorito la "p iemontesizzazione" dell' Italia.

## **6. La nascita del modello regionale: la Costituzione spagnola del 1931**

All'inizio del XX sec. la carta geopolitica del mondo evidenziava una vistosa dicotomia. Esistevano due tipi di Stato circa l'organizzazione territoriale del potere: Stato unitario centralizzato e Stato federale. La situazione cambiò nel 1931, anno in cui hanno fatto la loro apparizione le Regioni. Esse, sono state "inventate" dalla Costituzione della Repubblica spagnola di quell'anno, e sono state inventate per venire incontro alle esigenze autonomistiche di alcune etnie con tradizioni culturali differenziate e, talora, addirittura con lingua propria. A dir la verità, la nascita delle Regioni potrebbe farsi risalire ad undici anni prima: alla Costituzione peruviana del 1920, la quale aveva previsto enti così denominati. Si trattava, tuttavia, di enti privi di competenze legislative.

## **7. L'accoglimento del modello regionale da parte della Costituzione italiana del 1947**

Molteplici le ragioni della scelta del modello regionale in Italia.

Anzitutto, ragioni politiche contingenti. Mediante la soluzione regionale si diede, infatti, una risposta istituzionale alle tensioni autonomistiche che si erano sviluppate soprattutto in Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta, in cui le istituzioni regionali hanno fatto la propria apparizione anteriormente alla Costituzione.

La decisione di adottare un regionalismo integrale rispondeva a ragioni più profonde.

- 1) Si pensi all'eterogeneità del Paese, dovuta sia alla sua conformazione geografica, sia alle diversità di ordine socio-economico, che costituivano uno dei maggiori lasciti della storia pre-unitaria.
- 2) Può rilevarsi che le diverse tradizioni amministrative e sociali degli Stati preunitari avevano lasciato profonde tracce nel tessuto socio-economico del Paese, aggiungendo alle diversità "morfologiche", dovute alla geografia, diversità sociali e "culturali", prodotte dalla storia.
- 3) Non può non essere presa in considerazione una ragione ulteriore, del massimo rilievo: il consolidamento della riconquistata democrazia. Due, in proposito, gli aspetti rilevanti.
  - Può richiamarsi la diffusa convinzione che l'articolazione regionale del potere costituisse un efficace antidoto nei confronti di involuzioni autoritarie: involuzioni, che la recente esperienza fascista non faceva considerare remote.
  - Venendo al secondo aspetto, può rilevarsi che nello sviluppo di ambiti istituzionali di dimensione infrastatale si ravvisava un decisivo fattore di promozione della partecipazione delle popolazioni interessate alle decisioni che ne toccavano più da vicino la vita. Si pensi, ad esempio, alle decisioni riguardanti il settore dei servizi sociali.
- 4) Un'ultima ragione può essere ravvisata nella riforma dello Stato. Si riteneva che la creazione di una solida rete di poteri regionali e locali potesse contribuire efficacemente al superamento di taluni incorreggibili mali della nostra organizzazione pubblica. Le Regioni, anzitutto, avrebbero dovuto innescare un profondo processo di riforma della PA, il quale sarebbe dovuto culminare nella sostituzione del sistema precedente, centrato sui ministeri romani, con un sistema misto, nel quale a questi si sarebbero dovute affiancare le amministrazioni regionali e quelle degli enti locali. Attraverso la creazione delle Regioni e

l'attribuzione ad esse di competenze legislative, si riteneva, inoltre, possibile promuovere la riqualificazione dell'attività legislativa del Parlamento.

## **8. La diffusione del regionalismo in Europa e la transizione del Belgio al federalismo**

Con la Costituzione italiana, sul piano dei fatti, e, cioè, delle istituzioni esistenti, si è riaffermato quel tripolarismo che aveva fatto la sua breve apparizione per effetto della Costituzione spagnola del 1931. Deve, tuttavia, sottolinearsi che la soluzione italiana restò, per circa un ventennio, un caso assolutamente isolato. Senza contare che, all'inizio, essa ebbe un'attuazione zoppa, trovando espressione nell'istituzione delle sole Regioni ad autonomia speciale: Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia. Ciò, soprattutto a causa di un atteggiamento ambiguo e

contraddittorio dei partiti. Negli anni '70, si è registrato un profondo cambiamento: per la concreta costituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria nel nostro Paese; per la diffusione del modello anche all'estero.

La prima ipotesi di diffusione del regionalismo si è registrata in Spagna, in quanto, per effetto della Costituzione del 1978, si è avviato un processo di decentramento che ha trovato espressione nella creazione di 17 Comunità Autonome, la cui estensione

“copre” l'intero territorio nazionale; la seconda, in Portogallo, poiché la Costituzione del 1976 ha previsto che solo i territori insulari delle Azzorre e di Madera si costituissero in Regioni autonome. È poi da aggiungere il Belgio, anch'esso interessato da una riforma in senso regionale, mediante la quale si è data una prima risposta istituzionale ai complessi problemi posti dalla compresenza di diversi gruppi linguistico-culturali: i fiamminghi, i valloni e la minoranza germanofona. È stata però, solamente una tappa, in quanto nel 1993 è divenuto in definitiva uno Stato federale.

Per completare il quadro, si deve aggiungere che, a seguito dei referendum del 1997, anche il Regno Unito è entrato nel novero degli Stati regionali, grazie all'istituzione di tre Regioni devolute: Scozia, Galles, Irlanda del Nord.

## **9. Gli elementi comuni agli Stati federali ed agli Stati regionali**

Dal punto di vista strutturale, gli Stati federali e gli Stati regionali presentano alcuni elementi comuni, i quali li differenziano dagli Stati di tipo unitario centralizzato. Ci si riferisce:

- a) all'esistenza di entità substatali: e, cioè, di livelli territoriali di Governo in posizione intermedia tra lo Stato centrale e gli enti locali, come i Comuni e le Province dell'esperienza italiana;
- b) alla circostanza che questi livelli intermedi dispongono di competenze garantite dalla Costituzione;
- c) al fatto che tali competenze comprendono anche la legislazione.

Mentre negli Stati unitari l'unica istituzione abilitata ad adottare leggi formali è il Parlamento nazionale, negli Stati federali e regionali, il modello accolto è il policentrismo legislativo, con il quale, con il Parlamento concorrono le Assemblee rappresentative delle entità periferiche: Länder, Regioni, Stati membri, Comunità Autonome, Cantoni.

Inoltre, negli Stati federali e regionali contemporanei la ripartizione delle competenze tra il centro e la periferia trova normalmente il proprio suggello nella giustiziabilità.

## **10. Le differenze attinenti alla ripartizione delle competenze**

Procedendo ad una sommaria comparazione ci si rende conto come i confini tra i due modelli siano labili. Si pensi, ad esempio, che in uno Stato di federalismo classico, come la Svizzera, le leggi federali sono sottratte al sindacato di costituzionalità e che in uno Stato appartenente alla famiglia degli Stati regionali, come l'Italia, dopo la riforma costituzionale del 2001, l'enumerazione delle competenze legislative corrisponde a quella tipica degli Stati federali. Si pensi, ancora, che a due Stati ricondotti al modello dello Stato federale, come il Canada ed il Belgio, fanno difetto alcuni elementi propri del

“tipo”, quali: una seconda Camera rappresentativa delle entità federate e la competenza costituzionale di queste. Tali constatazioni non giustificano, tuttavia, la rinuncia ad ogni tentativo di classificazione.

Infatti tra gli Stati federali e gli Stati regionali sono riscontrabili alcune, molto significative, differenze strutturali.

Tali differenze sono riconducibili all'eterogeneità dei processi storici di formazione. Questa eterogeneità si riflette:

- sulla natura delle attribuzioni delle entità periferiche: mentre gli Stati membri di una Federazione tendono a conservare tutte le funzioni tipiche di uno Stato (legislativa, esecutiva e giudiziaria), le Regioni dispongono delle sole funzioni attribuite dallo Stato. E queste, in genere, non comprendono la giurisdizione.
- sulle tecniche di riparto impiegate per distinguerle da quelle assegnate al centro: è d'obbligo il riferimento alla tecnica enumerativa. Nello Stato federale, le competenze enumerate sono le competenze della Federazione; con la conseguenza che gli Stati membri sono titolari di una competenza generale. Nei sistemi regionali, invece, la soluzione è, in genere, opposta: la competenza generale spetta allo Stato e le competenze enumerate alle Regioni.

## **11. Segue: le differenze ulteriori**

Tra Stati federali e Stati regionali sono riscontrabili differenze profonde anche per quanto riguarda altri tre aspetti.

### **11.1. Il bicameralismo**

Il primo aspetto si collega al bicameralismo.

Negli Stati federali esiste di regola una seconda Camera rappresentativa degli Stati membri, la quale, immettendo nell'organizzazione centrale le entità sub-statali, dota di una proiezione istituzionale l'articolazione policentrica dell'ordinamento. Si tratta di una Camera, che non rappresenta le popolazioni, ma le istituzioni: istituzioni federate.

Le tecniche, a tal fine, usate dal costituzionalismo federale trovano un denominatore comune nella circostanza che le rappresentanze assicurate alle singole entità sub-statali non sono eccessivamente squilibrate in termini numerici. Ciò significa che, in tutto o in parte, prescindono dalla consistenza demografica di ciascuna. Si tratta, infatti: o di rappresentanze paritarie, o di rappresentanze in cui l'escursione tra il minimo ed il massimo è relativamente contenuta. La prima ipotesi ricorre negli Stati Uniti ed in Svizzera, nelle cui seconde Camere ciascuna entità sub-statale è presente con due rappresentanti. La seconda ipotesi si verifica in Germania ed in Austria. Nel Bundesrat tedesco l'escursione tra la rappresentanza minima e quella massima è di 3 a 6, in quello austriaco è di 3 a 12.

Vi sono differenze di notevole rilievo per quanto attiene alle tecniche di preposizione dei titolari all'ufficio. Mentre in alcuni ordinamenti federali la Camera di rappresentanza territoriale si configura come un organo di primo grado (in quanto eletto direttamente dal popolo), in altri presenta i caratteri di un organo di secondo grado (costituito di membri espressi dalle istituzioni che sono chiamati a rappresentare). La prima soluzione è quella adottata da Stati Uniti e Svizzera. La seconda trova accoglimento in Austria ed in Germania. A ciò è da aggiungere che le tecniche usate dagli Stati che accolgono il modello dell'organo di secondo grado differiscono profondamente.

La più diffusa è quella dell'elezione da parte dei Parlamenti sub-statali (Stati Uniti, Svizzera e Federazione austriaca).

Una soluzione a sé è quella adottata dalla Germania che configura il proprio Bundesrat come un organo composto di membri dei Governi dei Länder. La sua anomalia è, inoltre, accentuata dalla soggezione a regole diverse da quelle comunemente in uso nei Parlamenti. Ci si riferisce:

- a) alla previsione che i voti del Land siano dati unitariamente;
- b) all'assenza di gruppi parlamentari costruiti su base partitica;
- c) alla sottoposizione dei membri del Bundestrat alle direttive del Governo del Land (e, quindi, alla sottrazione degli stessi ad uno dei principi tipici del parlamentarismo liberale: la libertà del mandato).

Per evitare equivoci, è il caso di aggiungere che le differenze strutturali del Bundesrat tedesco rispetto alle Camere politiche non sono, comunque, tali da cancellare l'estrazione politica dei componenti dell'organo, i quali non si emancipano dalle loro appartenenze partitiche per il solo fatto di entrare a far parte del Bundesrat.

Negli ordinamenti regionali, nei quali la seconda Camera, o non esiste, o non si differenzia apprezzabilmente dalla prima. La seconda ipotesi è quella che si verifica in Italia.

### **11.1.2. Il caso del Senato italiano**

Per quanto attiene all'Italia, il tentativo di raccordare la composizione della seconda Camera (il Senato della Repubblica) all'articolazione regionale dell'ordinamento ha dato risultati molto deludenti. È, infatti, vero che, in Assemblea costituente, si è cercato di collegare la struttura dell'organo alla regionalizzazione del Paese. Ma le regole introdotte non hanno trasformato il Senato in una Camera rappresentativa delle Regioni. Tali regole sono costituite:

- a) dalla previsione che il Senato sia eletto "a base regionale" (art. 57, comma 1);
- b) dalla garanzia di una rappresentanza "minima" alle Regioni, indipendente dalla consistenza demografica di ciascuna: una rappresentanza di 7 senatori per la generalità delle Regioni, di 2 senatori per il Molise e di un senatore per la Valle d'Aosta (art. 57, comma 3).

La previsione che il Senato sia eletto "a base regionale" non vale a collegare i senatori alle Regioni. Essa incide solo sulla legislazione elettorale: escludendo la possibilità che, nelle elezioni del Senato, possa essere utilizzato il collegio unico nazionale. È questa la ragione per cui l'attribuzione del premio di maggioranza deve avvenire in sede regionale.

Analoghe considerazioni valgono per la previsione di un numero minimo di senatori da assicurare a ciascuna circoscrizione regionale. Tale previsione, infatti, pur garantendo il numero minimo di seggi alle Regioni che, in base alla popolazione, non raggiungerebbero il quoziente necessario, non vale ad evitare

enormi squilibri tra le rappresentanze regionali. Basti considerare che, nel Senato attuale, mentre la Regione più popolosa (la Lombardia) è presente con 47 senatori, la meno popolosa (la Valle d'Aosta) è presente con un solo senatore.

Son queste le ragioni per le quali il Senato italiano è "sentito" come una Camera politica, la quale non si differenzia qualitativamente dalla prima Camera: la Camera dei Deputati. Si tratta di una percezione assolutamente giustificata. Per la ragione che le differenze organizzative sussistenti tra i due rami del Parlamento non incidono sulla qualità della rappresentanza. Ci si riferisce a due ulteriori elementi:

- a) alla diversa disciplina dell'elettorato attivo (18 anni per la Camera e 25 per il Senato) e di quello passivo (25 anni per la Camera e 40 per il Senato);
- b) alla circostanza che, a differenza che nella Camera dei Deputati, nel Senato siano presenti alcuni membri di diritto a vita (gli ex PDR) e cinque senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica tra i cittadini che abbiano "illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario".

Può aggiungersi che una diversa qualità rappresentativa non poteva neppure ricollegarsi ad un'ulteriore differenza, contenuta originariamente nella Costituzione ed eliminata nel 1963: la diversa durata delle legislature (5 anni per la Camera e 6 anni per il Senato). La più lunga durata del Senato non valeva, in alcun modo, a collegare quest'ultimo

all'articolazione regionale dell'ordinamento.

Assolutamente coerente con la piena omogeneità qualitativa dei due rami del Parlamento italiano è stata la scelta del bicameralismo perfetto. Le Camere italiane, infatti, sono dotate di identiche funzioni: partecipano entrambe, con eguali poteri, all'esercizio della funzione legislativa; entrambe accordano e revocano la fiducia al Governo.

## **11.2. Il procedimento di revisione della Costituzione**

Il secondo aspetto differenziale tra gli Stati federali e gli Stati regionali riguarda la competenza della competenza.

In entrambi, la ripartizione dei compiti tra il centro e la periferia si fonda sulla Costituzione. Quindi, per modificarla bisogna modificare la Costituzione, facendo uso del procedimento previsto.

Negli ordinamenti federali le entità sub-statali sono associate a tale procedimento secondo tecniche diverse.

Il dato costante è dato dalla partecipazione ad esso della seconda Camera. Tale organo è chiamato a concorrere al procedimento di revisione costituzionale, o in termini generali, con riferimento, cioè, ad ogni modifica della Carta cost., o limitatamente a quei processi di modifica della Cost. che limitino le competenze delle entità sub-statali.

La variabile è costituita dal necessario assenso di un certo numero di Stati membri. Negli Stati regionali, invece, le Regioni non partecipano, almeno in forma altrettanto significativa, al procedimento di revisione della Costituzione. Si pensi, ad esempio, che in Italia, il solo potere riconosciuto alle Regioni è quello di promuovere il referendum approvativo sulle leggi costituzionali che in seconda deliberazione non abbiano ottenuto la maggioranza dei due terzi dei voti, ma la maggioranza assoluta (art. 138, comma 2, Cost.).

Parzialmente diversa è la situazione della Spagna. Per la ragione che le competenze spettanti a ciascuna Comunità autonoma non sono elencate direttamente dalla Costituzione, ma dagli statuti di autonomia, i

quali sono il frutto di accordi tra il Parlamento centrale (le Cortes generales) e le assemblee legislative delle singole Comunità. In conseguenza di ciò, le Comunità autonome spagnole, pur non avendo poteri nel procedimento di revisione della Costituzione, partecipano alle decisioni destinate ad incidere sul loro patrimonio di competenze in maniera intensa.

### **11.3. La competenza costituzionale**

Vi è, infine, un ultimo elemento differenziale: la competenza costituzionale.

Nella generalità degli ordinamenti federali, le entità federate sono titolari del potere di darsi proprie Costituzioni.

Si tratta di autentiche "Costituzioni". Tali documenti si occupano anche dei rapporti tra lo Stato ed i cittadini. Essi contengono discipline complete dei diritti individuali e collettivi e dei doveri pubblici.

Inizialmente, la disciplina dei diritti da essi posta trovava riscontro nella corrispondente incompletezza delle Costituzioni federali. Si pensi, ad esempio, che, al momento della sua entrata in vigore, la Costituzione degli Stati Uniti d'America non conteneva una disciplina dei diritti di libertà. Tale disciplina fu aggiunta in un secondo tempo, mediante i primi 10 emendamenti (il Bill of rights).

Oggi, tuttavia, le cose non stanno più così. Infatti, in conseguenza di un irresistibile e generalizzato processo di "nazionalizzazione" dei diritti fondamentali, tutte le Cost. federali contemporanee contengono proprie discipline dei diritti predetti. Ciò non ha, però, atrofizzato le corrispondenti discipline presenti nelle Costituzioni delle entità federate. Perché le nuove regole cost. federali non le hanno sostituite, ma si sono aggiunte ad esse.

In caso di conflitto, la disciplina costituzionale centrale non prevale sempre e comunque su quella locale: essendo destinata a soccombere, nei casi in cui quest'ultima sia più favorevole.

Nei casi in cui la prevalenza viene riconosciuta alla Costituzione federale, da essa non si argomenta l'invalidità delle norme costituzionali locali, ma la loro inefficacia. Il che significa che tali norme sono destinate a riespandersi, ove venga meno la norma federale con cui confliggano.

## **12. La tensione tra unità ed autonomia**

Per completare il quadro, occorre considerare un elemento del massimo rilievo: i relativi ordinamenti trovano un elemento comune nella tensione tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia. La quale, presente nella generalità degli Stati federali e regionali, costituisce la chiave di volta delle rispettive discipline costituzionali. Senza elementi unitari, lo Stato si disintegrerebbe, mentre, in difetto di aperture autonomistiche, esso corrisponderebbe al modello monolitico che ha celebrato i suoi trionfi all'indomani della rivoluzione francese.

### **12.1. Le tecniche costituzionali a salvaguardia dell'unità**

Il principio unitario è rivolto ad assicurare la coesione del sistema. Se esso rappresenta un'autentica costante del costituzionalismo federale e regionale, le tecniche giuridiche impiegate per realizzarlo si configurano come altrettante variabili. Di esse, la più elementare è costituita dal riconoscimento al livello centrale di governo di competenze esclusive in ordine ad oggetti corrispondenti ad interesse unitari ed infrazionabili.

Non mancano, inoltre, tecniche più sofisticate, le quali non si risolvono nella mera sottrazione di certi ambiti alle entità sub-statali, ma trovano espressione in incidenze

dello Stato centrale sui poteri in cui si esprime l'autonomia di tali entità. Tra esse, quelle più marcatamente connotate in senso unitario sono le tecniche rivolte ad assicurare la preminenza degli indirizzi politici nazionali rispetto a quelli periferici. Si pensi ai controlli di merito talora riconosciuti al livello centrale di governo in ordine ad atti dei livelli sub- statali: dal consent of the Congress sugli accordi internazionali sottoscritti dagli Stati membri della Federazione nord-americana, all'approvazione governativa sugli analoghi atti stipulati dai Lander, all'approvazione federale delle Cost. cantonali svizzere, all'approvazione statale degli statuti di autonomia spagnoli e portoghesi, e a quella degli statuti regionali italiani.

Si pensi, ancora, all'eterogenei limiti di contenuto che vengono apposti alle manifestazioni dell'autonomia. Talora si tratta di limiti fissati direttamente dalla Costituzione. L'ipotesi ricorre per le clausole di omogeneità, mediante le quali il

costituzionalismo federale fissa i "paletti" che gli Stati membri non possono oltrepassare nell'esercizio della competenza costituzionale di cui sono dotati.

Non mancano, tuttavia, casi in cui il testo cost., anziché fissare direttamente il limite, ne rimette la determinazione ad atti del legislatore centrale: o riservando ad essi un ruolo direttivo, o demandando loro il governo del riparto di competenza. Al primo tipo sono riconducibili i riparti "verticali", in virtù dei quali al legislatore centrale è riservata la posizione di prescrizioni di principio che si impongono al rispetto dei legislatori periferici. Al secondo tipo, possono ricondursi i casi in cui la Costituzione assicura la preminenza delle determinazioni del legislatore nazionale facendo leva sulla gerarchia delle fonti. E, quindi, collocando gli atti che le producono in posizione di sovraordinazione formale rispetto alle leggi locali. L'ipotesi ricorre per le competenze legislative delegate dal centro alla periferia.

È abbastanza frequente che il principio unitario trovi espressione in asimmetrie tra la posizione dell'ente centrale e quella delle entità sub-statali. Particolarmente significativa era, in proposito, l'asimmetria procedimentale originariamente prevista dalla Costituzione italiana in materia di ricorso diretto alla Corte cost. Per effetto della quale, mentre lo Stato era in condizione di attivare un sindacato di tipo preventivo sulle leggi delle Regioni, alle Regioni era consentito impugnare le leggi statali solo in via successiva.

Questa permane per la Regione Sicilia.

Ancora più rilevante è l'asimmetria tuttora sussistente in Svizzera tra le leggi federali e le leggi cantonali. La quale trova espressione nella circostanza che le prime, a differenza delle seconde, non sono sindacabili dalla Corte federale.

È, infine, da sottolineare che ai poteri di supremazia spettanti allo Stato centrale vanno ricondotti anche gli istituti rivolti a mettere il livello centrale di governo in condizione di ovviare all'inattività od alla condotta illegittima dei livelli periferici, ovvero di sanzionarle. Essi mettono capo ad autentici poteri d'ingerenza del centro nei confronti della periferia, i quali comprendono i poteri sostitutivi ed i controlli sugli organi.

### **12.1.1. I poteri sostitutivi**

I poteri di tipo "sostitutivo" mettono capo a due figure distinte, le quali trovano largo impiego nel costituzionalismo europeo: la coercizione federale e l'esecuzione federale in senso stretto.

La coercizione federale, contemplata dalla Legge fondamentale tedesca, è stata trapiantata nella Costituzione spagnola del 1978. Si tratta di un istituto dai contorni indeterminati, il quale mette lo Stato centrale in condizione di costringere le entità sub- statali ad adempiere a doveri su esse incombenti. Secondo le interpretazioni più diffuse, le norme che lo contemplano consentono agli organi centrali, sia di impartire direttive alle autorità periferiche, sia di porre in essere interventi sostitutivi, sia di esercitare

pressioni diverse. Questa ampiezza di confini conferisce all'istituto il carattere di uno strumento straordinario, non utilizzabile se non in situazioni di estrema gravità.

Tali caratteri di straordinarietà non sono presenti nell'esecuzione federale. Essa trova espressione in interventi di tipo strettamente sostitutivo. Le norme che la contemplano, infatti, dotano lo Stato centrale del potere di ovviare all'eventuale inerzia delle entità sub-statali, adottando, al loro posto, atti rientranti nelle competenze di queste: atti, peraltro, destinati a valere sino a quando i competenti organi dell'entità sub-statale non intervengano con atti propri.

Si tratta di uno strumento previsto, anzitutto, dalla Costituzione austriaca, che, in materia, vanta un autentico copyright. Uno strumento analogo è anche contemplato dalla Costituzione belga e dalla Costituzione italiana.

Nella Costituzione italiana esso è stato introdotto dalla novella del 2001, la quale ha così colmato una lacuna sussistente nel testo originario. La predetta novella ha dedicato all'istituto due disposizioni:

- l'art. 117, comma 5, che riserva alla legge dello Stato la disciplina del potere sostitutivo, con riferimento ad inadempienze regionali in sede di esecuzione ed attuazione degli accordi internazionali e degli atti dell'UE;
- l'art. 120, comma 2, il quale riconosce al Governo il potere di sostituirsi agli organi regionali e locali, in caso di "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica e quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica ed economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

Peraltro l'esecuzione federale è regolata diversamente nei tre ordinamenti. La differenza maggiore riguarda i presupposti dell'intervento sostitutivo dello Stato centrale. Infatti, in Italia questo intervento può essere preventivo, in Austria ed in Belgio può avvenire solo a seguito di un accertamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

### **12.1.2. I limiti al potere estero delle Regioni italiane**

Il potere estero riconosciuto alle Regioni italiane dalla novella cost. del 2001, fa in modo che le Regioni possono "concludere accordi con Stati" esteri (art. 117, comma 9). La disposizione costituzionale ha demandato alla legge ordinaria il compito di modellare il potere predetto nel modo che ritenga più appropriato, salvaguardando, così, l'esigenza che le decisioni in materia di politica estera mantengano carattere unitario.

A questa esigenza è informata la disciplina attuativa dell'art. 117, comma 9, Cost., contenuta nella legge 5 giugno 2003, n. 131. La quale, all'art. 6, ha dettato tre ordini di determinazioni:

- ha circoscritto il treaty-making power delle Regioni a tre categorie di accordi: agli "accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore", a quelli "di natura tecnicoamministrativa" ed agli "accordi di natura programmatica";
- ha espressamente assoggettato tale potere al rispetto delle linee e degli indirizzi di politica estera italiana, nonché quello dei principi fondamentali dettati dalle leggi della Stato;
- ha subordinato, a pena di nullità, la sottoscrizione dell'accordo da parte della Regione all'attribuzione ad essa del potere di firma da parte del Ministero degli esteri, chiamato ad accertare "l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo".

In tal modo il legislatore ordinario ha evitato il rischio che le Regioni possano sviluppare autonome linee di politica estera. Ed ha così preservato le prerogative dello Stato in uno degli ambiti in cui di più si esprime la sua supremazia.

Non rientrano nel potere estero delle Regioni altre attività che tali enti già in precedenza compivano in ambito internazionale, le quali, dovrebbero considerarsi ancora regolate dall'atto d'indirizzo adottato sulla sua base:

- le attività promozionali all'estero: si concretizzano in iniziative rivolte a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale della Regione e richiedono una previa intesa con il Governo
- le attività di mero rilievo internazionale: queste, mentre frequentemente non richiedono alcuna formalità, talora devono venire comunicate al Governo, in vista dell'assenso del Ministro per gli affari regionali.

## **12.2. Le tecniche costituzionali a garanzia dell'autonomia**

Le garanzie che le Costituzioni federali e regionali apprestano in favore dell'anima autonomistica del sistema, è da rilevare che hanno ad oggetto delle coordinate strutturali da cui sono contrassegnati gli ordinamenti decentrati:

- l'esistenza di livelli sub-statali di governo, in posizione intermedia tra lo Stato centrale e gli enti propriamente "locali" (come i comuni e le province dell'esperienza italiana);
- la costituzionalizzazione del riparto di competenze tra lo Stato centrale e tali livelli;
  
- l'inclusione di competenze autenticamente legislative (e non semplicemente regolamentari);
- la garanzia giurisdizionale di tali competenze, mediante il riconoscimento alle entità sub-statali del potere di sottoporre le pretese lesioni ad un giudice per ottenere la restaurazione della legalità violata.