

## ***Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione***

Roberto Bin

1. *Premessa.* - Riemergere dalle macerie istituzionali, dopo il fallimento della riforma costituzionale, non è certo facile, ma è indispensabile. Sono tanti i nodi che il *referendum* ha lasciato irrisolti: nei rapporti tra Stato e regioni, sono almeno due i problemi che richiedono una soluzione urgente. Il problema dei problemi è che difficilmente la loro soluzione può prescindere da una revisione del testo della Costituzione, e non mi sembra che il clima sia molto favorevole alla riapertura di un dibattito sulla riforma costituzionale. Perciò provo in queste righe a cercare di ipotizzare le soluzioni che appaiono meno “costose” in termini di dispendio procedurale. È questo l’impegno che vorrei assolvere, non dilungandomi troppo nell’illustrare i problemi perché essi sono ben noti, dato che sono questioni su cui l’indice è puntato da decenni. Nel bene e nel male, la riforma costituzionale fallita avrebbe cercato di dare loro una risposta, forse non soddisfacente, ma che avrebbe finalmente posto un punto di partenza nuovo. E adesso?

2. *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle leggi nazionali.* - Il primo problema, di cui si sottolinea l’urgenza da almeno quarant’anni, è che il sistema istituzionale non può funzionare a dovere senza coinvolgere le Regioni, e forse i comuni, nel processo di formazione delle leggi nazionali (uso consapevolmente questo aggettivo, anziché “statali”, per motivi che spero risultino evidenti). Non è necessario essere affetti da esterofilia per rilevare che l’Italia è l’unico paese di una certa dimensione che non preveda una seconda Camera rappresentativa dei territori. È nei territori, e da parte delle loro istituzioni rappresentative, che le leggi nazionali devono essere applicate; è là che sta – e deve stare – larga parte dell’amministrazione pubblica: progettare un sistema in cui le istituzioni democratico-rappresentative centrali impongano obiettivi, procedure, vincoli, modalità di esercizio dei loro poteri alle istituzioni democratico-rappresentative locali senza neppure consultarle preventivamente è manifestamente sbagliato e non può che tradursi in un continuo contenzioso, politico e giudiziario. Ed infatti è quello che succede in Italia.

Questo il problema: la soluzione predisposta dalla riforma costituzionale bocciata non era certo la migliore delle soluzioni possibili (anzi, io stesso l’avevo anzi definita “la peggiore”<sup>1</sup>), ma comunque era una soluzione. Va osservato che non vi sono due paesi che abbiano adottato lo stesso sistema di rappresentanza dei territori<sup>2</sup>, e che nessuna delle soluzioni praticate si è rivelata priva di difetti, tanto è vero che ovunque si

---

<sup>1</sup> [www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bin\\_/Bin\\_ASTRID\\_riforma-Senato\\_marzo-2015.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bin_/Bin_ASTRID_riforma-Senato_marzo-2015.pdf)

<sup>2</sup> Cfr. La meritoria ricerca curata da J. Luther, P. Passaglia e R. Tarchi, *A World of Second Chambers*, Milano 2006.

avanzano proposte di riforma<sup>3</sup>. Come spesso si ripete, sembra proprio che le “seconde camere” abbiano ben poco in comune, se non il fatto di essere “seconde”. Il fatto è che il bicameralismo non è una soluzione che risponda ad un’unica esigenza, ma serve a scopi che possono essere molto diversi<sup>4</sup>: quindi può avere diverse configurazioni, nessuna delle quali può essere intesa come “la” soluzione, ma ognuna andrebbe valutata per quello che può servire in vista della soluzione delle esigenze cui si vuole rispondere. Il fatto è che il perfezionismo è un peccato imperdonabile nel modellare le istituzioni politico-costituzionali; è sempre meglio una soluzione non perfetta che nessuna soluzione. Nessuna soluzione è invece il risultato che abbiamo ottenuto bocciando il *referendum*, sicché dobbiamo capire come venire a capo del problema.

Credo che affrontarlo comporti necessariamente mettere mano a una riforma costituzionale, perché altrimenti non vi sarebbe modo di porre alcun vincolo al legislatore. La cui sovranità è un punto fermo della giurisprudenza della Corte costituzionale, puntualmente ribadito ogni qual volta le regioni abbiano cercato di far valere gli accordi frutto delle trattative formalizzate in Conferenza Stato-regioni. È scontato per altro che mai accordi tra esecutivi potrebbero imporsi e vincolare la “sovranità” del legislativo.

3. *Due camere e un camerino?* - Davanti all’urgenza del problema e alla improbabilità dell’avvio di un altro procedimento di riforma costituzionale, qualcuno è tentato di riscoprire l’art. 11 della riforma del 2001<sup>5</sup> e di rispolverare la graziosa soluzione arredativa di “due Camere e un camerino”, come l’aveva genialmente definita Indro Montanelli. Un po’ ipocritamente si è detto, durante il dibattito sulla riforma costituzionale, che il risultato auspicato si sarebbe potuto realizzare, non già con una riforma “pasticciata” del Senato, che semmai poteva essere semplicemente soppresso, ma attuando ciò che nella legge costituzionale del 2001 già c’è, almeno come *esquisse*. Ma l’art. 11 propone una soluzione che è meglio non cercare di risuscitare. In primo luogo perché introdurrebbe un aggravamento notevole del procedimento legislativo (imponendo un voto a maggioranza assoluta dell’Assemblea se la Commissione referente non si “sia adeguata” alle osservazioni della Commissione bicamerale integrata) ma ne affiderebbe la garanzia allo strumento del

---

<sup>3</sup> L’intero fascicolo 159/2016 di *Pouvoir*, per es., si occupa della riforma del Senato francese. Sulla riforma del senato belga del 2014 cfr. A. MASTROMARINO, *Il (nuovo) Senato belga: una riforma in senso federale?*, in *Ist. Fed.* 2016, 371 ss. Nello stesso fascicolo cfr. anche, a proposito del Senato austriaco, *Reform of the Second Chamber or Its Perpetuation? The Austrian Dilemma and Its Implications for the Italian Senate*. Sulla lunga storia della riforma del Senato canadese, cfr. A. ROUSSY, in 45 *Ottawa L. Rev.* 93 ss.

<sup>4</sup> Come già osservava J.D. BARNETT, *The bicameral system in state legislation*, in *Am. Pol. Sc. Rev.* 1915, 453.

<sup>5</sup> Si veda il *Documento conclusivo* dell’Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali ([www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/shadow\\_comunicatostampa/allegato\\_pdfs/000/010/627/Documento\\_conclusivo\\_approvato.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/shadow_comunicatostampa/allegato_pdfs/000/010/627/Documento_conclusivo_approvato.pdf)).

regolamento parlamentare. Come si sa gli argini procedurali eretti dai regolamenti parlamentari sono stati ormai ampiamente sfondati dalla prassi parlamentare, e questo è uno dei grandi nodi istituzionali che prima o poi si dovranno affrontare seriamente. Immaginare che le norme regolamentari possano imbrigliare la volontà politica delle camere per far loro rispettare l'opinione della Commissione bicamerale integrata a me sembra equivalga a credere al libro delle fiabe.

Ma c'è di più: l'aggravamento delle procedure legislative opererebbe solo in riferimento a disposizioni "riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione". Si è spesso rimproverato alla riforma bocciata dal *referendum* di aver affidato al Senato il potere di intervenire su qualsiasi progetto di legge che attirasse la sua attenzione, anziché limitarlo a materie definite: tutto all'opposto, a me proprio questa è sembrata la novità più interessante della riforma, perché l'idea di discriminare le procedure legislative sulla base delle "materie" dell'art. 117 (così come del resto proponeva la riforma "Berlusconi-Bossi" del 2006) significherebbe portare all'interno dei lavori del Parlamento l'elemento più incerto e più generativo di contenzioso di tutto il diritto regionale, cioè la definizione delle "materie" e le tecniche di attribuzione di ogni legge a qualcuna di esse.

Spero perciò che a nessuno venga seriamente in mente di rilanciare la proposta di riesumare l'art. 11. Meglio lasciare il problema senza soluzione piuttosto che dargli una risposta che raggiungerebbe il solo risultato di paralizzare il procedimento legislativo per tutto il tempo necessario ad accantonare di fatto ciò che i regolamenti delle Camere avrebbero appena introdotto di diritto. Se al problema una risposta la si vuole dare, la strada è quella di una riforma costituzionale della seconda Camera: che si opti per l'immissione in essa dei rappresentanti delle regioni e dei comuni, riaprendo il penoso dibattito parlamentare che si è svolto al tempo della discussione del progetto di riforma costituzionale ormai bocciato, oppure si preferisca la semplice soppressione della Camera accompagnata dalla sobria costituzionalizzazione della Conferenza dei Presidenti delle regioni (ed eventualmente dei sindaci), dando ad essa il potere di intervenire quando lo ritenga nel procedimento legislativo (questo meccanismo, contenuto nel progetto "Renzi-Boschi", mi sembra francamente insuperabile), comunque è attraverso le procedure di revisione costituzionale che bisogna agire. E se si decide di farlo, non credo che sia possibile arrivarci modificando meno dei 32 articoli che al tema aveva dedicato la sfortunata riforma costituzionale, con grande scandalo dei suoi critici.

4. *Superare il contenzioso.* - Il secondo problema è il superamento del contenzioso Stato-regioni. Sono fermamente convinto che non è attraverso la ridefinizione delle materie e la loro semplificazione che si possa raggiungere questo obiettivo. Del resto,

neppure le diverse ondate di decreti di trasferimento delle funzioni, che hanno segnato l'attuazione dell'art. 117 Cost. prima della riforma del 2001, si è avvicinato questo obiettivo: testi sempre più precisi e analitici nella definizione delle competenze, che spesso entravano anche nel dettaglio di specifici compiti amministrativi, non sono bastati a ridurre il contenzioso. Era già abnormemente alto prima della riforma del 2001, ma siccome si è caduti nell'errore di credere che non fossero più necessari nuovi decreti di trasferimento – errore alimentato anche dalla Corte costituzionale, che sollecitava i legislatori regionali a “prendere ciò che la Costituzione dà loro, senza necessità di rimuovere previamente alcun impedimento normativo”<sup>6</sup> – la riforma ha indubbiamente aggravato la situazione. La indeterminatezza delle “materie” è, per altro, solo una delle cause del contenzioso, perché è il concetto stesso di “materia” a costituire uno strumento spuntato, un perimetro burocratico inadeguato a contenere o classificare la stragrande parte delle leggi, statali o regionali che siano. Le “materie” sono un equivoco.

È questo il dato da cui si dovrebbe partire. Le “materie” nascono da una visione burocratica dell'azione dei pubblici poteri, che sulla loro base è abituata a ripartire le funzioni amministrative tra le strutture organizzative; esse si ispirano all'idea che ambiti rigidi di riparto delle competenze possano essere protetti con un'*actio finium regundorum*<sup>7</sup> portata davanti al giudice. Ma questo schema non è adatto a organizzare quasi nulla dell'*azione* del potere legislativo, che persegue scopi, risultati, politiche, non la semplice *organizzazione* delle competenze. Il potere legislativo, cioè il potere politico, è “esuberante” come l'Uno di Plotino, nel senso che si diffonde e crea senza subire la costrizione delle “materie”, dal cui tracciato inevitabilmente trabocca. Le materie non contengono le leggi. Per cui l'“intreccio delle competenze”, come ormai la Corte costituzionale è solita chiamare il fenomeno, è il necessario risultato di qualsiasi iniziativa legislativa che non si accontenti di sistemare uffici e procedure, ma si preoccupi piuttosto di far fronte a problemi sociali concreti e attuali, com'è auspicabile che sia. Il rapporto tra legislazione e materia incarna perciò un bell'esempio dell'aporia di Zenone: ogni legge che persegua un obiettivo politicamente apprezzabile pone potenzialmente in crisi l'assetto delle competenze concepito burocraticamente, cioè per materie; ed ogni aggiornamento degli steccati burocratici che definiscono le competenze arriva in ritardo rispetto alle esigenze che sollecitano la legislazione.

È questa la principale ragione che milita a favore della “regionalizzazione” del Senato e, più in generale, del rafforzamento delle procedure di collaborazione tra livelli di

---

<sup>6</sup> Sent. 422/2002.

<sup>7</sup> M. CARRER, *Il legislatore competente*, Milano 2012, 85.

governo: ma sono anche le ragioni che militano a favore della *flessibilità* dei ruoli in contrapposizione alla *rigidità* dell'assetto di competenze definite una volta per tutte. È però chiaro anche che non si può del tutto prescindere da un quadro sufficientemente stabile e chiaro delle competenze, dato che attraverso procedure di collaborazione e codecisione non si può gestire ogni aspetto dell'azione pubblica. Un certo grado di predeterminazione delle competenze è senz'altro auspicabile e necessario all'attività legislativa e amministrativa. Ma forse anche questo obiettivo va perseguito attraverso metodi che assicurino flessibilità e collaborazione. Il che significa attraverso strumenti diversi dalla legislazione.

Sinora è con atti legislativi che si è proceduto a tracciare le linee che definiscono il campo della legislazione regionale: che si sia trattato di trasferire o delegare funzioni amministrative alle regioni, oppure di introdurre le norme che costituiscono principi fondamentali o comunque scelte inderogabili da parte delle regioni, lo strumento prescritto dalla Costituzione è sempre stata la legge. Tutto è sempre stato visto dal punto di vista della garanzia dell'autonomia, per cui la "copertura" costituzionale e la riserva di legge sono sembrate i tratti necessari e sufficienti del sistema, il cui perno è il controllo giurisdizionale sulle leggi. Ma la legge è lo strumento meno flessibile dal punto di vista procedurale. Sinché non sarà risolto il nodo della partecipazione regionale al processo di formazione delle leggi nazionali, la procedura di formazione degli atti legislativi lascia margini minimi al ruolo delle regioni: gli spazi accordati dal Governo in fase di formazione degli atti legislativi, laddove siano prescritti pareri dalla legge di delega o quando il Governo ritenga conveniente acquisirli nella predisposizione dei disegni di legge. La legislazione ordinaria, dunque, è poco adatta alle esigenze di flessibilità e di collaborazione che si sono indicate.

Ma è proprio necessario procedere attraverso la legge? Certamente sì, quando lo Stato voglia rivolgersi all'autonomia regionale impiegando gli strumenti di *supremazia* che l'ordinamento costituzionale gli riconosce; non però quando intenda valorizzare il rapporto di *collaborazione*. La supremazia passa principalmente attraverso le clausole costituzionali che consentono alla *legge statale* di imporsi alle regioni, la collaborazione si manifesta invece in forme meno precise<sup>8</sup>. Ma proprio perché meno precise sono più facilmente plasmabili.

Quello che cerco di delineare è un'ipotesi che sinora non è stata realizzata e che potrebbe essere così sintetizzata: non attendere più che siano le norme costituzionali o le leggi che vi danno attuazione a precisare gli ambiti entro cui l'autonomia regionale si può sviluppare, relativamente protetta dalla prevalenza dello Stato, ma

---

<sup>8</sup> Su tutto ciò è obbligatorio il richiamo del saggio di S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1971, 84 ss., ora in *Scritti scelti*, Napoli 2013, 227 ss.

espandere invece la funzione di strumenti di *soft law* che agiscono attraverso procedure collaborative. L'impalcatura tradizionale attendeva dall'art. 117 Cost., dai decreti di trasferimento delle funzioni, dalla legislazione di settore, per non parlare delle mitologiche "leggi cornice", la pre-definizione degli ambiti "garantiti" di autonomia legislativa regionale: salvo poi doversi arrendere all'evidenza che tutto ciò funzionava solo in astratto, nei libri e nei manuali, perché in concreto i rapporti tra Stato e regioni sono stati plasmati essenzialmente attraverso la giurisprudenza costituzionale. Ma, in fondo, la responsabilità è stata attribuita sempre al "troppo poco" nella definizione costituzionale e legislativa dei ruoli e delle competenze. A me sembra che alla fine ci si debba rassegnare all'idea che non bisogna incolpare l'inefficienza dello strumento, ma rimettere in discussione il fine, che si dimostra incongruo rispetto allo scopo.

5. *Mettersi d'accordo*. - Il fatto è che si possono scrivere e riscrivere gli elenchi delle competenze o i "principi fondamentali" della materia ma, per quanto accurata ne sia la scrittura, non è per questa via che si può sperare di chiarire gli infiniti problemi applicativi.

È significativa l'esperienza della *devolution* alla Scozia, che è stata avviata varando disposizioni legislative analitiche sulle competenze, corredate da eccezioni e interpretazioni che precisano ulteriormente gli ambiti delle funzioni trattenute o devolute, riempiendo pagine e pagine. Una così attenta definizione normativa dei ruoli però è sembrata sin dall'inizio non sufficiente a fornire un assetto stabile e definitivo dei rapporti: già al momento dell'approvazione della legge si prospettò la necessità dell'accordo politico per individuare empiricamente le soluzioni ai problemi che l'applicazione della legge avrebbe via via evidenziato, affermando da subito l'impegno delle istituzioni ad affidare alla collaborazione e a una serie continue di negoziati e accordi la continua messa a punto del sistema, pur così analiticamente definito.

Quale suggerimento se ne può ricavare? Di procedere anche in Italia per una strada pragmatica, tralasciando per il momento la via, da sempre considerata maestra, della "legificazione" del riparto di competenze; di procedere piuttosto attraverso accordi scritti e riscritti di continuo che fissino i dettagli delle soluzioni man mano che si risolvono i problemi. L'ipotesi è che la Conferenza Stato-regioni (o l'Unificata) istituisca tavoli stabili di lavoro tra le amministrazioni centrali e periferiche – che già per altro esistono e funzionano – per tracciare le linee di confine delle competenze rispettive. Materia per materia, politica per politica, andrebbero così fissati i punti che lo Stato ritiene necessariamente soggetti ad una disciplina unitaria e gli ambiti in cui invece le regioni sono libere di agire; le regole che appaiono inderogabili e i principi che le regioni non possono contraddire; gli adempimenti che lo Stato vuole sempre e

comunque rispettati e le attività che restano disponibili per le scelte autonome delle regioni; il “minimo” di competenza che alle regioni va sempre e comunque riconosciuto, salvo che la loro discrezionalità non trasmodi in arbitrio, e le ipotesi codificabili che sicuramente appariranno arbitrarie. Qualcosa che assomigli, anche per “stile letterario”, più a un “manuale d’uso” che a un testo unico: un documento che potrebbe essere scritto con un linguaggio meno formale e giuridico delle leggi, andrebbe aggiornato di continuo, trasferendovi i punti che vengono fissati dal legislatore statale e quelli posti in chiaro dalla giurisprudenza costituzionale; ma soprattutto dovrebbe essere aggiornato con le soluzioni che vengono raggiunte in via di collaborazione quando si profila il contenzioso, che andrebbe anticipato attraverso procedure rapide di contrattazione in vista della rinuncia al ricorso da depositare alla Corte costituzionale.

Non penso però che si debba affidare interamente alle burocrazie il compito di fissare i contenuti di questo documento, cioè di tracciare i margini della competenza regionale; tutto all’opposto, credo che spetti alla politica svolgere un compito centrale in questo processo. Si tratta di fissare le regole del gioco e garantirne il rispetto; e soprattutto di vigilare che la burocrazia non ricopra il processo di quella patina di grigia e ripetitiva conformità che le è così congeniale e che in poco tempo ci riporterebbe alla situazione di partenza.

Il Governo potrebbe fissare le procedure e le responsabilità del corretto svolgimento dei lavori in un primo d.P.C.M., con cui si approva un *accordo generale* con i Presidenti di regione. In esso dovrebbe essere precisato in primo luogo l’impegno politico del Governo a coinvolgere le regioni in fase di preparazione delle leggi e degli atti legislativi e di programma, adottando un sistema di comunicazione preventiva alla Conferenza dei presidenti di tutti gli schemi di atto approvati in Consiglio dei ministri che prospettino ricadute sul sistema delle regioni e dell’amministrazione locale, lasciando alla presidenza della Conferenza il compito di chiedere di esprimere parere formale entro tempi molto brevi (sarebbe un’imitazione del sistema di coinvolgimento del Senato contenuto nel progetto di riforma costituzionale); qualcosa di simile dovrebbero comunicare i consigli regionali, prima della votazione finale delle leggi, agli organi governativi. Vi dovrebbe poi essere sancito l’impegno del Governo a non impugnare le leggi regionali che siano conformi agli *accordi particolari* riferiti ai vari settori e già inseriti nel “manuale d’uso”, con la precisa direttiva agli uffici che ogni proposta di rinvio della legge regionale arrivi alla sua attenzione corredata di una specifica indicazione del mancato rispetto degli accordi da parte del legislatore regionale o dell’assenza di un criterio utile nel “manuale d’uso”; e dovrebbe essere precisato altresì l’impegno delle regioni a non impugnare gli atti

legislativi dello Stato se non precisando quale violazione degli accordi in essi si sia manifestata.

Lo spirito che guida questa proposta è evidente. Mettiamo da parte gli strumenti formali di definizione delle competenze e dei principi e sostituiamoli con uno strumento flessibile di leale collaborazione, meno formale e più elastico. Non avrà sicuramente la forza di vincolare le decisioni che assumerà la Corte costituzionale nel ridotto contenzioso che sopravviverà, ma varrà come trascrizione dei risultati della procedura di leale collaborazione, e per questa via si inserirà nell'argomentazione della Corte. E soprattutto la definizione dei ruoli e delle competenze si evolverà man mano che si svilupperanno le politiche pubbliche e le attività legislative di Stato e regioni, evitando il rischio che il riparto delle funzioni finisca con essere immobile e costituire un freno per l'azione pubblica.

6. *Ulteriori funzioni.* – È un vero peccato che, assieme al resto della riforma costituzionale, sia stata bocciata anche la disposizione che ampliava gli ambiti entro i quali, con le procedure previste dall'art. 116.3 Cost., si sarebbero potute riconoscere alle regioni ordinarie "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Certo, non sarebbe stato un ampliamento tale da allargare vistosamente la competenza delle regioni ordinarie portandole al livello di quelle speciali, ma forse avrebbe potuto dare l'avvio a un movimento virtuoso capace di porre rimedio a una situazione che oggi a me appare intollerabile. Assai spesso è la "specialità" delle regioni (e province) ad ordinamento differenziato a far gridare allo scandalo, puntando il dito sui presunti privilegi finanziari di cui esse godono<sup>9</sup>. Io punterei il dito piuttosto verso la parificazione di tutte le altre regioni, alla "ordinarietà" della loro disciplina comune. Se le regioni godono di autonomia ciò deriva dall'esigenza che esse abbiano discipline diverse, adeguate alla loro diversità *di fatto*; vado perciò ripetendo che autonomia significa differenziazione, l'autonomia serve a differenziare la disciplina dei territori; la differenziazione è lo scopo dell'autonomia così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione. Se, come è evidente a tutti, le regioni italiane sono profondamente diverse le una dalle altre, sotto ogni profilo le si consideri, la loro differenziazione è necessaria, è lo stesso principio costituzionale di eguaglianza a esigerlo: situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, ma situazioni diverse devono essere trattate diversamente.

Detto questo però non si è detto ancora niente, perché resta tutto da definire: va capito soprattutto che cosa in uno Stato unitario sia differenziabile e cosa no. Non è un compito semplice, ma soprattutto non può essere un compito svolto

---

<sup>9</sup> Sul tema rinvio al mio *Prospettive delle specialità*, in corso di stampa in *questa Rivista*.



unilateralmente dalle autorità centrali. Non spetta interamente né al Parlamento né al Governo e alle sue diramazioni burocratiche stabilire quali competenze “ulteriori” possano essere affidate alle regioni; mentre spetta sicuramente al Parlamento decidere che cosa non possa comunque essere differenziato, appartenga cioè all'*unità nazionale*. Come si vede, il procedimento stabilito dall'art. 116.3 (approvazione di una legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, con voto favorevole delle Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti e sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione stessa) calza perfettamente alle esigenze e ai ruoli: è un buon esempio di procedura di leale collaborazione, compatibile con quella proposta poco sopra.

È vero che gli ambiti attualmente consentiti dall'art. 116.3 Cost. sono alquanto angusti, ma è anche vero che si tratterebbe soltanto dell'inizio e che, se ci fosse un buon primo risultato, il metodo consentirebbe di allargare il campo, anche oltre i termini posti dall'attuale testo costituzionale. La potenza del metodo di leale collaborazione è ben esemplificata, per esempio, dal ruolo che hanno svolto dalle norme di attuazione degli Statuti speciali grazie all'opera delle Commissioni paritetiche. Quella mi sembra la via su cui incamminarsi: ma ovviamente bisognerebbe avere la volontà e l'intelligenza di affrontare il cammino. Non basterebbe soltanto disporre di un Governo che capisca l'urgenza di affrontare la strada, ma anche di *partner* regionali che capiscano quale sia la partita in gioco. È sconcertante notare quante poche idee le regioni ordinarie siano state capaci di mettere in campo sinora e come anzi chi più rivendica maggiore autonomia non sia capace di fare altro che propaganda politica. Le vicende del *referendum* veneto che si dovrebbe votare nel corso del 2017 sono esemplari<sup>10</sup>.

*7. Conclusione.* – Il problema è che il *referendum* costituzionale ci ha lasciato attorno solo macerie ed è difficile immaginare che da esse si possa ricostruire un sistema funzionante. È facile immaginare – come qui si è fatto – soluzioni per avviare buone pratiche di collaborazione tra Stato e regioni. Il problema è che il loro funzionamento dipenderebbe esclusivamente dalla volontà politica dei protagonisti istituzionali. Proprio perché il proposito era di progettare soluzioni che non dipendessero dall'avvio di nuove procedure di riforma costituzionale è inevitabile che la riuscita del progetto deve dare per scontato che le cose funzionino non perché le impone la Costituzione, ma perché esse sono volute dalla guida politica delle istituzioni statali e di quelle regionali.

---

<sup>10</sup> Ne ho descritto i termini in *Fare dell'inutile il necessario: la strana logica del presidente Zaia*, in [www.laCostituzione.info](http://www.laCostituzione.info).

Ma ciò dà per scontato quello che è difficile dare per scontato nell'Italia di oggi: che vi sia un sistema istituzionale capace di avere una prospettiva politica lungimirante, e quindi di produrre una maggioranza sufficientemente estesa e stabile. Magari fosse così.