

Intervento alla tavola rotonda virtuale

di Paolo Cavaleri

Considerando unitariamente l'oggetto di questa intervista "virtuale", mi pare che la catena dei quesiti si regga su due fulcri: da una parte sui nodi irrisolti nella riforma del 2001, dall'altra sulle proposte di modifiche costituzionali presentate di recente per darvi soluzione.

Quanto al primo punto, si possono richiamare, tra le principali questioni aperte, quelle della potestà concorrente; del catalogo delle materie; del significato da attribuire alla scomparsa del riferimento all'interesse nazionale; della partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione degli atti normativi comunitari e degli accordi internazionali; della portata del potere sostitutivo; della attuazione del fondamentale art. 119 Cost. (che riconosce autonomia di entrata e di spesa alle Regioni e agli enti locali) in coerenza con il quadro complessivo della finanza pubblica e del sistema tributario; della modalità di partecipazione dei rappresentanti delle autonomie territoriali nella Commissione parlamentare per le questioni regionali; della mancata previsione di una Camera delle autonomie.

Stando alla dottrina prevalente, a colmare la maggior parte di queste lacune e imperfezioni si può provvedere per la via della legislazione ordinaria, attraverso disposizioni di attuazione, integrazione, chiarificazione dei principi costituzionali (ovviamente, non alla mancata istituzione della Camera delle autonomie), ma la classe politica dominante sembra considerare preferibile (con qualche contraddizione, come si vedrà) la strada di una ulteriore e ampia riforma costituzionale.

Quanto al secondo punto, l'attenzione va a mio avviso concentrata sul disegno di legge costituzionale (che per semplicità si può indicare come "La Loggia-Bossi") approvato dal Consiglio dei ministri in data 11 aprile 2003 per dare una nuova fisionomia all'appena riformato Titolo V, parte seconda, della

Costituzione. Questo testo, che punta a razionalizzare e a consolidare il nuovo ordinamento autonomista disegnato nel 2001, assorbe infatti il disegno di legge costituzionale di recente approvato dalle Camere in prima deliberazione (Atti Senato, n. 1187-B), il quale invece si limita ad estendere la competenza “esclusiva” delle Regioni in materia di sanità, istruzione e polizia locale (si tratta del progetto sulla cd. *devolution*).

Ecco, allora, qual è il filo conduttore di questo mio breve intervento: una schematica valutazione, in rapporto alle carenze della riforma del 2001, della coerenza e della utilità delle soluzioni prospettate.

1. Si può partire, come primo problema, dalla potestà concorrente, a proposito della quale la dottrina si è chiesta non solo se le Regioni possano legiferare in assenza di leggi cornice ed eventualmente se si possano ancora estrarre i principi fondamentali dalla legislazione statale vigente (come prima della riforma del 2001); ma – soprattutto – ha manifestato serie perplessità riguardo al mantenimento stesso della potestà in questione, principalmente perché fonte di un contenzioso aspro (e non facile da amministrare) davanti alla Corte costituzionale.

Il d.d.l. cost. “La Loggia-Bossi” mira a risolvere radicalmente il problema riscrivendo il testo dell’art. 117 Cost., che in apparenza non contempla più la potestà concorrente, ma si limita semplicemente ad elencare, nel comma 3, le materie di competenza esclusiva dello Stato, e, nel comma 4, le materie di competenza esclusiva delle Regioni. A meglio vedere, però, le “pericolose” occasioni di interferenza fra potestà statale e regionale non sono del tutto scongiurate, se è vero che molte materie non sono assegnate interamente allo Stato. Ad esempio, infatti, materie come la tutela della salute, la tutela del paesaggio, l’alimentazione, sono di competenza statale solo per quanto riguarda le “norme generali”, il che fa pensare che allo svolgimento della disciplina di tali materie siano chiamate le Regioni. Ne deriva, in prospettiva, che l’interprete dovrà risolvere il problema della distinzione delle “norme generali” (di competenza statale), dalla restante disciplina (di spettanza

statale), dalla restante disciplina (di spettanza regionale). E questo, al di là del diverso dato lessicale, rappresenta una difficoltà non molto diversa da quella che la attuale potestà concorrente pone quando richiede di distinguere, all'interno di una materia, i principi fondamentali (statali) dalla disciplina di dettaglio (regionale).

Forse, l'unico modo per evitare l'insorgere del problema sarebbe la creazione di una Camera delle autonomie, che potrebbe essere la sede idonea per trovare, sul piano politico, un accordo per tracciare, preventivamente e con portata generale, la linea di confine tra competenze statali e regionali. Verrebbe così sdrammatizzato, infatti, non solo il problema della distinzione tra norme generali o principi fondamentali, da una parte, e disciplina particolare dall'altro, ma verrebbe anche risolta la questione delle interferenze trasversali di alcune competenze statali all'interno degli ambiti assegnati alle Regioni (ad esempio in tema di tutela della concorrenza o di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

2. Quanto all'individuazione puntuale delle materie di spettanza – rispettivamente – dello Stato e delle Regioni, è indubbiamente opportuna una riflessione sul significato e sulla portata di alcune delle materie rientranti nella sfera regionale (sia esclusiva, sia concorrente), il cui contenuto va identificato in modo da non essere incompatibile con la dimensione regionale: molti hanno citato, come esempi, le materie relative alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, o alle grandi reti di trasporto e di navigazione, o alle professioni. Per risolvere il problema, il d.d.l. cost. "La Loggia-Bossi" rimaneggia abbondantemente, a favore dello Stato, gli elenchi di cui all'attuale art. 117 Cost., ma nello stesso tempo – peccando a mio avviso di incoerenza – in alcuni casi amplia oltre misura le competenze delle Regioni. Non si può infatti trascurare il fatto che (nel recepire il testo sulla cd. *devolution*) attribuisce loro, in via esclusiva, l'assistenza e l'organizzazione sanitaria, l'organizzazione scolastica, la definizione della parte dei pro-

grammi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione, la polizia locale. Non a caso vi è chi, in sede scientifica, ha evidenziato la difficoltà di identificare questi ambiti rispetto alle finitime aree di competenza statale e gli scompensi che potrebbero nascere, con grave danno per i cittadini, fra le diverse realtà territoriali.

Sul punto, infine, è il caso di sottolineare che il d.d.l. cost. “La Loggia-Bossi” adotta una impostazione diversa, rispetto alla riforma del 2001, anche per quanto riguarda l’individuazione dell’area di spettanza delle Regioni, che va ricostruita in parte sulla base di un elenco di materie (di potestà regionale esclusiva) indicate esplicitamente, e in parte sulla base del criterio di residualità (“ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”). Non mi pare che con questa tecnica duplice si rendano meno acuti i problemi ermeneutici posti dall’impiego del solo criterio di residualità.

3. È a tutti noto che la dottrina si interroga (dando risposte diverse) sul significato della scomparsa, nel nuovo Titolo V, di ogni riferimento testuale al limite dell’interesse nazionale. Personalmente sono dell’opinione che, nel quadro del vigente Titolo V, la potestà legislativa regionale non possa essere sottoposta a nessun altro limite oltre a quelli espressamente indicati dalla Costituzione, nei quali si esprime e attraverso i quali viene soddisfatto – a mio avviso esaustivamente – il valore dell’unità e indivisibilità della Repubblica consacrato nell’art. 5 Cost. Se è così, visto che non ne è rimasta alcuna traccia nel nuovo Titolo V, l’interesse nazionale non dovrebbe più avere cittadinanza nell’ordinamento; né come limite di merito, né come limite di legittimità (secondo la ‘trasformazione’ che ne ha operato la giurisprudenza costituzionale prima della riforma del 2001).

Probabilmente per rispondere a istanze di natura politica, piuttosto che per eliminare una effettiva carenza della riforma del 2001 (che tale a me non appare), il d.d.l. cost. “La Loggia-Bossi” reintroduce espressamente il limite dell’interesse nazionale accanto a quelli del rispetto dei vincoli degli obblighi in-

ternazionali e comunitari.

Con una scelta siffatta si rischia a mio avviso di riaprire e di aggravare alcuni vecchi problemi che a suo tempo sono stati evidenziati dagli studiosi. Vista la laconicità della formulazione testuale, ci si deve interrogare, infatti, sul significato da attribuire ad una formula generica qual è l'“interesse nazionale”, che può essere fatto coincidere – per citare i due estremi – con il contingente indirizzo politico governativo (comprimendo fortemente l'autonomia regionale), oppure essere identificato con l'*idem sentire* che aggrega in via permanente tutte le componenti della comunità statale, a prescindere dalle differenze ideologiche (con il massimo allentamento dei vincoli gravanti sul legislatore regionale). Non solo, ma ci si deve anche chiedere quale sia l'organo responsabile dell'accertamento del rispetto dell'interesse nazionale (il Parlamento o la Corte costituzionale?).

Anche qui, mi pare, pesa la mancata istituzione di una Camera delle autonomie.

4. Non mi sembra che la dottrina abbia criticato con accenti particolarmente negativi l'introduzione, con la riforma del 2001, del regionalismo “a geometria variabile” o a “specialità diffusa”; semmai ne ha stigmatizzato la difficile praticabilità, vista la complessa procedura prevista in proposito dall'art. 116, comma 3, Cost. Secondo tale disposizione, come si sa, forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite a qualsiasi Regione (non rientrante fra quelle a statuto speciale) con una legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta (a seguito di un'iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, e sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione stessa). Tale più ampia autonomia consiste nella partecipazione del legislatore regionale alla disciplina di alcune delle materie rientranti nella sfera esclusiva dello Stato, da una parte; dall'altra, nell'eliminazione o nell'attenuazione del vincolo dei principi fondamentali fissati dallo Stato in alcune delle materie (da indicare volta per volta) rientranti nella legislazione concor-

rente.

Ho fatto questa premessa perché tra le novità del d.d.l. cost. “La Loggia-Bossi” figura l’abrogazione del sopra citato art. 116, comma 3, Cost., che secondo la relazione di accompagnamento al progetto sarebbe “sostanzialmente superato dal nuovo assetto istituzionale”. Se è vero che l’eliminazione del “regionalismo differenziato” si può considerare praticamente indolore sul piano istituzionale, giacché manca qualsiasi prova dell’utilità dell’istituto, al quale non è stata data in alcun modo attuazione, resta l’impressione che si tratti – ancora una volta – di una decisione ispirata non tanto ad obiettivi di razionalizzazione dell’impianto costituzionale vigente, ma dettata piuttosto dall’esigenza di evitare attriti tra forze politiche che valutano in modo opposto le innegabili diversità esistenti fra le Regioni.

Come si vede da questa rassegna, necessariamente schematica, le soluzioni configurate dal d.d.l. cost. “La Loggia-Bossi” prendono in considerazione solo alcuni dei molti nodi irrisolti presenti nella riforma del 2001, e per questi pochi non mi pare vengano prospettate soluzioni efficaci e convincenti.

In particolare, va sottolineato che non viene colmata la principale lacuna che, nella prospettiva della costruzione di un ordinamento effettivamente federale, va addebitata alla riforma del 2001, e che è l’unica a richiedere necessariamente il ricorso alla legge costituzionale, vale a dire la mancata introduzione di una Camera delle autonomie. Indirettamente, l’istituzione di un organo siffatto avrebbe contribuito a rendere meno spinosi molti problemi (ad esempio quelli relativi alla potestà concorrente, o all’interesse nazionale) e forse a considerare superflue alcune delle altre modifiche che con il “La Loggia-Bossi” si vorrebbero apportare al testo attuale del Titolo V.

Di più, il citato disegno di ulteriore riforma del Titolo V è evidentemente ispirato ad una *ratio* in netta contraddizione con una legge ordinaria, la 131/2003, recentemente entrata in vigore per favorire l’attuazione del Titolo V nella veste attuale. Per averne conferma basta citare l’art. 1, prevalentemente destinato a consentire un lineare svolgimento della potestà concorrente. Si potrà discutere sulla via scelta allo scopo (di delegare al Go-

verno il compito di ricavare dalla legislazione vigente i principi fondamentali delle materie), ma resta il fatto che in tal modo si tende obiettivamente a consolidare questo tipo di potestà legislativa, e non ad abolirla, come invece si prospetta nel disegno di riforma costituzionale più volte citato.

In conclusione, al di là dell'interesse che l'attuale maggioranza può avere per rivendicare – sul piano politico – la paternità della riforma autonomista, mi sembra che il processo di maturazione e di consolidamento, nelle istituzioni e nella società, del nuovo assetto costituzionale dei rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali, sia tutt'altro che favorito dall'accavallarsi di più testi costituzionali che si modificano l'un l'altro a breve intervallo di tempo, senza seguire una linea comune. Per trovare soluzioni equilibrate e durevoli, mi pare molto più produttivo il contributo che può essere fornito, in primo luogo, dal legislatore ordinario e dalla prassi posta in essere dallo Stato e dai soggetti di autonomia; poi, dal lento ma costante lavoro della giurisprudenza e della dottrina.