

Intervento alla tavola rotonda virtuale

di Antonio D'Andrea

1. A quasi due anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001, e a quasi quattro dall'approvazione della legge costituzionale 1/1999, le nubi che avvolgono il quadro istituzionale dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali non accennano a diradarsi. Anzi, il futuro assetto "federale" dell'ordinamento italiano continua ad essere oggetto di dispute politiche tra i partiti della maggioranza di Governo (e tra questi e quelli di opposizione), e di iniziative legislative tra loro incoerenti, frutto di progressive ridefinizioni dell'accordo programmatico dei partiti dell'attuale coalizione governativa.

Le domande che il *forum* virtuale promosso da Roberto Bin pone sono già di per sé testimonianza eloquente della confusione e delle incertezze che regnano sotto il cielo delle riforme costituzionali: mentre la modifica del Titolo V approvata con la legge cost. 3/2001 muove i suoi primi, timidi, passi, soprattutto grazie alla giurisprudenza della Corte, il Parlamento ha appena "licenziato", dopo ben cinque diverse bozze, il cd. disegno di legge La Loggia, tradotto nella legge 5 giugno 2003, n. 131; ma in Parlamento "giacciono" progetti di legge costituzionale, entrambi di iniziativa governativa, di ulteriore riforma del Titolo V: uno per così dire minore – la cosiddetta "*devolution*" del ministro Bossi, per il riconoscimento alle Regioni di competenze legislative esclusive nelle tre materie della assistenza e organizzazione sanitaria, dell'organizzazione scolastica e definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione, e della polizia locale – e uno più ambizioso – quello approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta dell'11 aprile 2003 – che mira a riscrivere *ab imis* il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, a ripristinare il tanto conteso "interesse nazionale", e a puntualizzare in modo specifico lo "*status*" istituzionale di Roma capitale. Intanto Parlamento e

Governo continuano ad agire come se nulla fosse mutato nel testo della Carta fondamentale, legiferando in materie di competenza legislativa esclusiva – il Testo unico sull’edilizia è in questo senso esemplare – o attuando politiche fiscali e di bilancio che, pur comprensibili nell’attuale congiuntura finanziaria, tradiscono l’impostazione del nuovo art. 119 Cost., lasciando ben poco spazio all’autonomia impositiva delle Regioni e degli enti locali.

Insomma, la confusione del quadro istituzionale è tanta, anche se non sorprendente: è la conseguenza inevitabile di un uso “congiunturale” delle riforme costituzionali, come è stato autorevolmente detto, di riforme cioè portate avanti e approvate “a colpi di maggioranza”, al di fuori di un accordo condiviso tra maggioranza e opposizione e di una visione organica che sia in grado di indicare con sufficiente chiarezza il punto di arrivo del percorso riformatore. È a dir poco paradossale, a tacer d’altro, che il disegno di legge approvato dal Governo l’11 aprile 2003 sia già stato (parzialmente) sconfessato dalla stessa maggioranza, che ha indicato come obiettivi ulteriori la Camera delle Regioni e l’elezione regionale di parte dei membri della Corte costituzionale.

Queste sono considerazioni di politica legislativa che Bin implicitamente ci invita a tralasciare, per affrontare i (molti) problemi sul tappeto con spirito pragmatico e costruttivo. Non mi sottrarrò alla sollecitazione.

2. Parto dai nodi irrisolti della riforma del 2001, “la cui soluzione richiederebbe una disciplina di attuazione o di ulteriore revisione costituzionale”. Di “nodi irrisolti” ne sono stati evidenziati moltissimi, e sul tema i contributi della dottrina non si contano ormai più, dai più agili siti telematici alle riviste tradizionali. Proverò pertanto ad evidenziare alcuni tra i punti che a me paiono più significativi.

Il “convitato di pietra” di ogni discussione sul completamento della riforma è, immancabilmente, la Camera delle Regioni. Il “surrogato” ideato dall’art. 11 della legge cost. 3/2001, infat-

ti, non convince appieno, o non convince affatto, sia perché per ammissione della stessa disposizione costituzionale ha un carattere dichiaratamente transitorio, evocando un'auspicata e non meglio precisata "revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione", sia perché la sua attuazione è rimessa ad una facoltà dei regolamenti delle due Camere, che ad oggi non hanno ancora previsto nulla sul punto, sia infine per la difficoltà di individuare un criterio soddisfacente ed equilibrato di rappresentanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali. La trasformazione del Senato in Camera delle Regioni implicherebbe una serie di conseguenze di non trascurabile portata, e indurrebbe probabilmente una qualche semplificazione del quadro dei rapporti Stato-Regioni: parte delle dispute sulla dimensione, nazionale o regionale, degli interessi da perseguire troverebbe composizione nella sede parlamentare, che diverrebbe a quel punto la naturale stanza di compensazione e di sintesi degli interessi contrapposti. Ed è per questo che la mia preferenza va verso moduli organizzativi di stampo tedesco, che garantiscano agli esecutivi regionali una rappresentanza (dell'ente regione), anziché verso il modello statunitense successivo al XVII emendamento del 1913, che ha mantenuto soltanto il criterio della pari rappresentanza degli Stati, ma ha applicato la regola della elezione popolare diretta dei senatori. Esprimo invece perplessità sulla necessità di assicurare anche agli enti locali una rappresentanza parlamentare, sia in ragione del loro elevatissimo numero (oltre 100 Province e oltre 8000 Comuni), tale da rendere pletorica o disrappresentativa la loro eventuale presenza al Senato, sia per non creare una concorrenza con gli istituendi Consigli delle autonomie locali. Con la presenza di una Camera delle Regioni, poi, potrebbe essere superata la questione della nomina da parte delle Regioni di alcuni componenti della Corte costituzionale (non senza l'avvertenza che, comunque, è difficilmente eliminabile e finanche irrinunciabile il carattere "centralista" delle Corti supreme, che si sposa normalmente alla scelta di fondo di garantire l'unitarietà dell'ordinamento come valore fondamentale); e, quel che mi pare più significativo, anche molte delle incertezze

in ordine alla esatta delimitazione delle competenze legislative e amministrative dei due enti: mi pare indubbio, infatti, che, se si consente alle Regioni di partecipare, con i loro governi, in modo determinante, all'*iter* legislativo nazionale, si legittima il Parlamento nazionale a stabilire, in termini difficilmente insindacabili (alla stregua di quanto affermato dalla Corte suprema nordamericana fin dalla nota sentenza *McCullock vs. Maryland* del 1819) il confine di ciò che, secondo la Costituzione, debba intendersi per interesse nazionale e ciò che invece può essere lasciato alla competenza degli enti decentrati, partendo ovviamente dalle Regioni stesse.

3. La riflessione sui nodi irrisolti della riforma del 2001 va estesa, a mio avviso, ad alcune lacune evidenziate dalla legge cost. 1/1999. È noto che, ad oggi, nessuna Regione ordinaria è ancora riuscita a completare il lavoro di riforma degli Statuti e a dettare nuove regole in tema di forma di governo e di legge elettorale. Il principale motivo frenante pare essere la rigidità dei vincoli che la Costituzione ha posto ai Consigli regionali, ed in particolare l'impossibilità, sancita dalla stessa Corte costituzionale, di sottrarsi alla regola del *simul stabunt simul cadent* in caso di scelta dell'investitura popolare diretta del vertice dell'esecutivo. Vedo in questo un'implicita sfiducia del legislatore costituzionale nei confronti della capacità delle Regioni di trovare al proprio interno le condizioni politiche e istituzionali, e le regole giuridiche, per assicurare stabilità (e quindi autorevolezza) agli esecutivi. Ma la vicenda del referendum friulano indica, al contrario, che il "valore" della legittimazione popolare diretta del governo regionale, e della stabilità di maggioranze e esecutivi, sembra ormai entrato a far parte del DNA degli elettori: in altre parole, per far sì che l'ente Regione assuma, nella coscienza collettiva, la dimensione che è quella propria di ordinamenti di carattere federale, è necessario coinvolgere e responsabilizzare il corpo elettorale regionale nella scelta degli strumenti di autogoverno, senza eccessivi vincoli costituzionali. La governabilità regionale deve salire dal basso, come risultato

di una maturazione della sensibilità politica del corpo elettorale (e soprattutto dei suoi rappresentanti), piuttosto che essere calata dall'alto con atteggiamento "paternalistico". Riterrei quindi opportuno affrancare i legislatori statutari, con una modifica dell'art. 126 Cost., dai condizionamenti che oggi derivano loro dalla formulazione attuale della norma, lasciando maggiore libertà di scelta. Conosco l'obiezione di Augusto Barbera, secondo cui la prassi degli ordinamenti federali conosce una tendenziale uniformità delle forme di governo degli enti decentrati; nondimeno reputo che una piena libertà delle Regioni nella elaborazione della propria forma di governo possa rappresentare un'occasione di crescita della loro autorevolezza istituzionale, finora clamorosamente mancata.

Seguendo questa linea di ragionamento, mi domando poi se non richieda qualche "ritocco" di carattere costituzionale anche il testo dell'art. 123 Cost., quantomeno nella parte in cui limita il contenuto "necessario" degli Statuti regionali, e quindi la loro vincolatività giuridica, ad alcuni aspetti organizzativi, sia pure rilevanti, negando invece spazio per una formulazione di principi fondamentali giuridicamente apprezzabili, in grado di integrare il parametro di legittimità della legislazione regionale. Non mi nascondo certo che una simile soluzione lascerebbe aperto il problema delle forme del sindacato giurisdizionale su eventuali violazioni, senza il quale i principi enunciati dallo Statuto rischierebbero di rimanere lettera morta; ma già oggi il nostro ordinamento ammette, sia pure per aspetti limitati, la facoltà della Corte di utilizzare gli Statuti come norme interposte del giudizio di costituzionalità, e questa facoltà potrebbe essere agevolmente estesa anche ai principi fondamentali. Ricordo, a questo proposito, la "felice" esperienza dell'ordinamento statunitense, nel quale le Costituzioni statali sono state spesso pioniere di nuovi diritti fondamentali o di nuove forme di tutela dei diritti tradizionali, sia pure in un contesto nel quale le competenze legislative degli enti decentrati coinvolgono in modo più immediato i diritti civili e sociali dei cittadini; ma la competenza esclusiva statale, stabilita dall'art. 117, c. 2, lett. *m*), Cost., di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sta ad indicare che anche nel nostro ordinamento si sta andando nella direzione di fissare in modo uniforme a livello nazionale standard minimi di protezione, lasciando alle Regioni la libertà di arricchire il contenuto della tutela dei diritti, eventualmente anche attraverso principi di rango statutario.

4. Tornando ai “nodi irrisolti” della riforma del 2001, il dibattito più acceso ruota intorno alla competenza legislativa regionale e ai suoi limiti. Lo testimonia la circostanza che i progetti di ulteriore riforma del Titolo V attualmente all’esame del Parlamento – la *devolution* della sanità, dell’istruzione e della polizia locale, e il disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri l’11 aprile 2003 – limitano il proprio campo d’azione ad una riscrittura, parziale il primo e radicale il secondo, dell’art. 117 Cost., ridefinendo le materie di competenza legislativa regionale. È noto che l’art. 117 attualmente in vigore ha sollevato una serie di dubbi che attendono ancora un positivo chiarimento nella prassi; ed è altresì noto che alcune materie compaiono erroneamente nell’elenco del comma 3, pur essendo evidente il carattere nazionale, come la distribuzione nazionale dell’energia e le grandi reti di trasporto e navigazione. Sotto questo punto di vista, potrebbe essere sufficiente una operazione di *drafting* del testo costituzionale, con alcune limitate correzioni degli elenchi. Quel che ancora oggi manca, per poter individuare esattamente i “nodi irrisolti” della riforma dal punto di vista delle competenze legislative, è una verifica del concreto atteggiarsi nella prassi del riparto attualmente in vigore, e della sua interpretazione da parte degli organi e enti chiamati a dargli concreta attuazione. Le Regioni, infatti, stanno tardando a “sfruttare” appieno le potenzialità legislative offerte loro dal nuovo art. 117 Cost., denunciando gravi limiti tecnici e politici; il Parlamento continua a legiferare come se non fosse mutato nulla nel riparto di competenze; e la Corte costituzionale ha già evidenziato la tendenza ad estendere la portata delle clausole di

competenza esclusiva statale, riconoscendo al Parlamento poteri di intervento trasversali capaci di incidere in modo significativo anche su materie di competenza esclusiva regionale. Manca tuttavia ancora oggi soprattutto una significativa attuazione regionale del nuovo riparto di competenze, che consenta di ricavare indicazioni significative ed esaurienti, in grado magari di suggerire interventi correttivi da apportare. Così che la Costituzione formale, riscritta dal legislatore del 2001, non è ancora stata vivificata e tradotta in Costituzione applicata: intendo dire che, più che i testi scritti, molto potrebbe fare un effettivo *self-restraint* del Parlamento nel legiferare in campi di interesse regionale, facendo ampio uso della facoltà di delega della potestà regolamentare contemplata dall'art. 117, c. 6, Cost.; altrettanto si potrebbe ottenere da una giurisprudenza della Corte costituzionale capace di marcare una discontinuità rispetto al passato; ma soprattutto decisiva potrebbe risultare la specializzazione tecnica dei corpi legislativi regionali, capaci di opporre alla invadenza del legislatore statale un *corpus* normativo accurato e ritagliato sulla specificità delle situazioni locali. Tutto questo sembra ancora di là da venire; ma condivido l'analisi di Bin, quando osserva che è attraverso questo che i Consigli regionali possono recuperare quella centralità che temono di aver perduto con l'elezione diretta del Presidente della Giunta, piuttosto che con il ripristinare l'elezione consiliare dell'esecutivo; e, aggiungo io, è su questo che si gioca il successo della riforma dell'ordinamento regionale, che non può esaurirsi nel trovare un "capo" autorevole in cui riconoscersi, ma richiede che le Regioni riescano a farsi interpreti autentici delle dinamiche sociali ed economiche della collettività e del territorio amministrati, traducendole in disposizioni normative e in azione di governo.

Oltre che sul tema della competenza legislativa – e della qualità della legislazione regionale – il successo della riforma si gioca sull'effettiva estensione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali. Come è noto, il nuovo art. 119, c. 2, riconosce a Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni il potere di stabilire e applicare tributi ed entrate propri, "in ar-

monia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Ma la disposizione non esaurisce la disciplina dell'autonomia finanziaria degli enti decentrati, perché l'art. 117, c. 3, Cost., demanda alla potestà legislativa concorrente "l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", e perché l'art. 23 Cost. pone una riserva di legge – e quindi esclude una autentica autonomia di Comuni, Province e Città metropolitane – in materia tributaria. Fino ad oggi, nel panorama dell'autonomia finanziaria delle Regioni non è cambiato presso che nulla, e tutto è cristallizzato alla disciplina fissata dal d.lgs. 56/2000, enfaticamente denominato "federalismo fiscale", che ha sicuramente ampliato le risorse disponibili in capo alle Regioni, prevedendo forme di accesso diretto ad alcune imposte statali, ma ha negato una vera e propria autonomia impositiva, che consiste nella possibilità di decidere su quali fonti di reddito e di ricchezza incidere, e in che modi. In tal modo, le Regioni dispongono di risorse autonome, come vuole la prima parte del comma 2 dell'art. 119 Cost., dei mezzi finanziari necessari a far fronte alle proprie competenze, ma vengono sostanzialmente escluse da una logica redistributiva, dalla possibilità cioè di utilizzare il sistema tributario come veicolo di perseguimento dell'eguaglianza sostanziale tra i cittadini, o quantomeno come ambito di scelte politiche qualificanti. Che questa possa essere – o rischi di essere – la chiave di lettura della riforma dell'art. 119 si ricava, a mio avviso, dall'aver riservato allo Stato il potere di dettare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, c. 3), e dal fatto che spetta sempre allo Stato destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona"; ma, più in generale, lo si ricava da una interpretazione del principio di eguaglianza che non contempla significative differenziazioni su base territoriale in materia tributaria. Siamo ben lontani, come

si vede, da un regionalismo “competitivo”, che consenta alle Regioni di utilizzare la leva fiscale come strumento per attrarre sul proprio territorio attività economiche o per incidere in misura significativa sulle dinamiche dei rapporti sociali. Le difficoltà finanziarie in cui si dibatte attualmente lo Stato centrale certo non aiutano le Regioni a conquistare uno spazio autonomo in materia tributaria; ma è chiaro che, fino a che lo Stato assorbe una percentuale così rilevante della capacità fiscale dei cittadini, non resta spazio alle Regioni per applicare una politica tributaria autonoma, sia pure coordinata con i principi fondamentali dettati dalla legge dello Stato. Occorre a mio avviso procedere con più decisione a ridefinire il patto fiscale che lega i cittadini, lo Stato e le Regioni, magari trasferendo a queste ultime parte del debito che grava sul governo centrale nelle materie di competenza regionale, come la sanità.

Per il resto la riforma del 2001 lascia aperti, più che nodi irrisolti, alcune questioni, cui ha suggerito una soluzione, come si vedrà, l’approvazione del disegno di legge La Loggia. Prima di esaminarlo, mi preme però ancora sottolineare il ritardo con cui viene data attuazione alla previsione, prima legislativa e ora costituzionale, delle Città metropolitane, enti che oggi vanno equiparati a Comuni e Province nell’articolazione degli enti locali. Si discute dello *status* di Roma capitale, al momento senza esito, ma si differisce *sine die*, anche per colpa degli stessi enti locali interessati, l’istituzione di questi nuovi enti, che diventano sempre più urgenti in considerazione della difficoltà di gestione e amministrazione delle grandi realtà urbane. Anche in questo ambito, come già rilevato per la potestà legislativa e finanziaria (ma anche per quella amministrativa), lo studioso deve confrontarsi con il paradosso di disposizioni innovative, che tardano però a trovare attuazione, indebolendo la portata del disegno complessivo. Ricordo infatti che le Città metropolitane rappresentano una, se non la principale, traduzione sul piano istituzionale dei principi di adeguatezza e differenziazione; e mi chiedo su che piani tali principi possano trovare applicazione concreta, se non si riesce a tradurre in istituzioni vive e concretamente operanti anche quelle che la Costituzione, e la legge

prima, ha espressamente previsto, e che rispondono ad esigenze di per sé evidenti.

Non vedo, infine, la necessità di reinserire formalmente tra i limiti della potestà legislativa regionale l'interesse nazionale, affrettatamente eliminato dalla legge cost. 3/2001, e ancora oggi al centro di polemiche sull'opportunità della sua reintroduzione. Interesse nazionale come limite alla potestà legislativa regionale e carattere unitario dell'ordinamento sono un tutt'uno, e non è la sua esplicita menzione nell'art. 117 o nell'art. 127 Cost. a legittimarlo: vero è che l'interesse nazionale è la traduzione del principio di unità e indivisibilità dell'ordinamento sancito dall'art. 5 Cost., è il riconoscimento di una sovranità unitaria che comprende al suo interno le articolazioni territoriali ma che deve necessariamente trovare un momento di sintesi sul piano interno e internazionale. Non a caso, l'interesse nazionale è ben presente anche negli ordinamenti più marcatamente federali, e diventa recessivo soltanto nella discontinuità tra Stato federale e Confederazione di Stati. Escludo quindi che sia di per sé decisivo aver eliminato l'interesse nazionale dal testo della Costituzione, o che questo impedisca alla Corte costituzionale di farne uso nel sindacato di costituzionalità; o che, al contrario, reintrodurlo formalmente rappresenti l'ultima trincea contro gli eccessi e le potenzialità separatiste nascoste tra le pieghe del progetto di *devolution*. Anche in questo campo è questione di proporzionalità, di equilibrio tra interessi configgenti: e così tanto più sarà possibile rafforzare l'interesse nazionale – e non farne un “nemico” delle aspirazioni autonomistiche di talune regioni, o di talune forze politiche – quanto più esso verrà invocato a garanzia di valori effettivamente unitari e superiori, e verrà applicato con tecniche rispettose del dettato costituzionale. Non va dimenticato, infatti, che nella compilazione degli elenchi di materie di competenza legislativa, il legislatore costituzionale ha già effettuato una valutazione *a priori* di quali ambiti di intervento coinvolgano interamente l'interesse nazionale (comma 2 dell'art. 117, materie di competenza statale esclusiva), di quali richiedano soltanto principi fondamentali uniformi sul piano nazionale (comma 3

dell'art. 117, materie di competenza concorrente) e di quali invece per definizioni non mettano in gioco valori unitari (comma 4 dell'art. 117, materie di competenza regionale esclusiva). Ogni "invocazione" dell'interesse nazionale dovrà tenere conto di questa ripartizione costituzionale, e pertanto ogni invasione della competenza regionale (concorrente o esclusiva) da parte del legislatore statale rappresenta un'eccezione da valutare in termini rigorosi e restrittivi.

Un'ultima battuta a proposito della cd. "clausola della condizione più favorevole", contenuta nell'art. 10, l. cost. 3/2001. Da anni, ormai, le Regioni a statuto speciale "inseguono" le Regioni ordinarie sul piano delle soluzioni istituzionali (le leggi cost. 1/1999 e 2/2001) e delle funzioni (il d.lgs. 112/1998 – e, prima, il d.P.R. 616/1977 – e la legge cost. 3/2001). Con la clausola della condizione più favorevole si è nobilitato al rango di precetto costituzionale un principio già affermato in passato dalla Corte costituzionale con riferimento alle funzioni amministrative trasferite alle Regioni ordinarie. Ma la stessa Corte costituzionale, nelle prime pronunce che richiamano la clausola in esame, ne ha fatto un'applicazione ambigua e incerta (in materie "promosse" a competenza regionale esclusiva, come la caccia, infatti, continua a ritenere applicabile per le Regioni a statuto speciale il limite delle norme fondamentali delle riforme economiche-sociali, che è proprio della potestà legislativa primaria degli Statuti speciali). Si tratta probabilmente di una conseguenza inevitabile di una disposizione mal formulata, che ha lasciato aperte più incertezze di quanto si proponeva di risolvere. La l. cost. 3/2001 – e oggi i progetti di riforma *in itinere* – avrebbe a mio avviso dovuto cogliere l'occasione per mettere mano agli elenchi di competenza legislativa anche delle Regioni a statuto speciale: se infatti uno degli attributi della specialità delle cinque Regioni e delle due Province autonome risiedeva nel disporre di competenze legislative maggiori e più ampie rispetto agli omologhi enti ordinari, con la riforma del 2001 questa ragione di specialità è venuta completamente meno, ed anzi pone le Regioni speciali in una condizione peggiore rispetto alle altre. Tanto valeva, e tanto varrà, estendere la validità

dell'art. 117, commi 2, 3 e 4, anche alle Regioni a statuto speciale, individuando puntualmente le poche materie nelle quali vengono riconosciute alle Regioni speciali competenze ulteriori in ragione delle proprie peculiarità storiche e geografiche. L'appuntamento è rimandato all'"adeguamento dei rispettivi Statuti", che dovrebbe essere l'occasione per un ripensamento generalizzato della logica della specialità, magari attraverso un più convinto utilizzo della previsione dell'art. 116, c. 3, Cost., opportunamente modificata.

5. Alla attuazione della riforma del 2001 il Parlamento ha provveduto, fino ad ora, con la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3". La storia dell'approvazione del disegno di legge, formulato in ben cinque diverse versioni, dice già molto sulle perplessità che una simile soluzione tecnica può suscitare. Mi domando infatti se ci fosse bisogno di una legge organica di adeguamento dell'ordinamento alla riforma del 2001, o quantomeno se ce ne fosse bisogno nei termini in cui è stato approvato dalle Camere. Complessivamente, la legge 131/2003 contiene disposizioni di carattere procedurale, ma rimanda a decisioni sostanziali, spesso affidate (ingiustificatamente) al Governo, l'esatto chiarimento della portata delle nuove disposizioni costituzionali. In questi termini, la legge La Loggia risolve poco, o non risolve affatto, i dubbi e le incertezze sollevate dalla l. cost. 3/2001, ed anzi solleva altre perplessità di non poco conto, non ultime quelle sulla concreta attuazione delle sue stesse disposizioni. Come a dire, una legge nata con l'intento di attuare la riforma è in realtà a sua volta una legge che richiede di essere attuata, e quindi è un'inutile duplicazione di leggi che dovranno essere approvate. Mi soffermerò su alcuni aspetti che mi paiono più significativi e che sono già stati puntualmente segnalati dalla dottrina.

Lascia perplessi, innanzitutto, l'utilizzo dello strumento dei decreti legislativi per la ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente. Si tratta, in

verità, di decreti legislativi dalla dichiarata portata transitoria, in attesa che entrino in vigore le leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, e meramente riassuntivi e compilativi delle disposizioni legislative statali già in vigore. Temo però che, se mai simili strumenti normativi vedranno la luce, si riveleranno fonte di inesauribili contrasti interpretativi, non fosse altro perché la individuazione dei principi fondamentali di una materia è di per sé e comunque operazione delicata di politica legislativa, che presuppone un alto tasso di discrezionalità; ed infatti, la lettura dei criteri direttivi, enunciati nell'art. 1, c. 6, l. 131/2003, cui il Governo dovrà attenersi nella predisposizione dei decreti legislativi menzionati, mostra che quel che si chiede all'esecutivo non è la mera "ricognizione" dell'esistente, da incasellare ordinatamente in testi unici facilmente consultabili e pronti all'uso, ma una complessa attività che dovrebbe implicare: *a)* la delimitazione dei "settori organici della materia in base a criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari"; *b)* la selezione, tra quelli che devono essere qualificati come principi fondamentali, di quelli che risultano rilevanti "per garantire l'unità giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica, nonché il rispetto dei principi generali in materia di procedimenti amministrativi e di atti concessori o autorizzatori"; *c)* la valorizzazione, attraverso la individuazione dei principi fondamentali, del nuovo sistema di rapporti istituzionali derivante dagli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione; *d)* infine, il perseguimento del principio di eguaglianza sostanziale tra uomini e donne. Come si vede, sono criteri direttivi molto ambiziosi, e che, in contrasto con quanto previsto dal comma 4 dello stesso articolo, faranno sì che inevitabilmente i decreti legislativi avranno un carattere profondamente innovativo, quanto meno nello scegliere come graduare tra loro i diversi principi fondamentali della legislazione statale vigente, e come attribuire a taluni tra essi una più stretta prossimità con gli attribuiti

qualificanti dell'interesse nazionale, individuati nella garanzia dell'unità giuridica ed economica, nella tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e nel rispetto della normativa comunitaria e internazionale. Mi chiedo peraltro se la Corte costituzionale, in caso di contrasto con la propria precedente giurisprudenza, vorrà tenere conto delle elaborazioni del Governo, o privilegerà la continuità dei propri orientamenti. Riprendo infine, sul punto, i rilievi in ordine alla violazione della riserva di assemblea per l'approvazione delle leggi di potestà concorrente che si può desumere dal comma 2 dell'art. 11, l. cost. 3/2001: complice anche il ritardo con cui i regolamenti parlamentari provvedono a dare effettività alla previsione della partecipazione dei rappresentanti di enti locali alla Commissione per le questioni regionali, si prosegue nella tendenza a valorizzare la Conferenza Stato-Regioni quale strumento di raccordo tra livelli territoriali; con la conseguenza, già ampiamente evidenziata, di un rafforzamento della posizione istituzionale dei rispettivi esecutivi, anche in ambiti, come la determinazione dei principi fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente, che rappresentano terreno proprio di azione (e di interazione) degli organi legislativi.

L'art. 8 della legge 131/2003 dà attuazione al comma 2 dell'art. 120, che disciplina, come è noto, il potere sostitutivo del Governo. Di fronte ai molteplici dubbi prospettati dalla dottrina, la legge 131/2003 si è limitata a chiarire che il potere sostitutivo può essere esercitato anche attraverso atti normativi, non meglio identificati, e che si possa prescindere, almeno temporaneamente, dal rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione quando vi siano ragioni di urgenza non procrastinabili. Come si vede, anche dopo il chiarimento legislativo, permangono intatti i dubbi in ordine alla natura del potere sostitutivo e a come concretamente possa attuarsi la deroga all'ordine costituzionale delle competenze legislative mediante interventi surrogatori del Governo.

Mi paiono invece utili alcune specificazioni contenute nell'art. 9 della legge 131/2003 – a parte l'oscuro riferimento alla particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo sta-

tuto speciale della Regione siciliana – sia con riferimento ai tempi del controllo di costituzionalità, sia con riguardo alla possibilità di coinvolgere gli enti locali, attraverso la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e il Consiglio delle autonomie locali, nella decisione di adire la Corte costituzionale, sia infine per il riconoscimento della possibilità di sospendere l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso quando vi sia "il rischio di un pregiudizio irreparabile all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini".

Infine, la lettura combinata degli artt. 2 e 7 della legge 131/2003 chiarisce che le funzioni fondamentali dei Comuni, dei Province e delle Città metropolitane, che lo Stato è chiamato ad individuare ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. *p*), sono quelle "connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte". A queste dovranno poi aggiungersi le ulteriori funzioni che Stato e Regioni dovranno conferire ai Comuni e agli altri enti locali in omaggio ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Anche in questo caso, si vedrà dai decreti delegati attuativi in che misura le funzioni comunali risulteranno arricchite o manterranno il profilo attuale. Ma da subito si può rilevare che il legislatore ordinario ha confermato la scelta di abolire i controlli sugli atti amministrativi degli enti locali, maturata all'indomani dell'abrogazione dell'art. 130 Cost., mantenendo soltanto il controllo sugli organi.

6. In questo quadro, mentre l'attuazione legislativa della riforma del 2001 procede, sia pure a passi lenti, lo scenario di riferimento sembra destinato a mutare ulteriormente, quantomeno se maturerà nella maggioranza di governo l'accordo politico su almeno uno dei due progetti di legge all'esame del Parlamento.

Del progetto di *devolution* si conoscono la storia e le motivazioni. Esso ha preso le mosse alla fine della scorsa legislatura, come “risposta polemica” del centro-destra, e di alcune Regioni del nord guidate da esponenti della Casa delle libertà, alla riforma del Titolo V approvata dall’allora maggioranza di centro-sinistra, ed è stato poi coltivato dal ministro per le riforme istituzionali Bossi come un punto essenziale della partecipazione della Lega nord al Governo in carica. Il progetto è semplice: senza modificare l’attuale art. 117 Cost., aggiunge dopo il comma 4 una disposizione che consente (*rectius*: impone) alle Regioni di “attivare” la competenza legislativa esclusiva per l’assistenza e organizzazione sanitaria, per l’organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche, per la definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione, e per la polizia locale. Ma se il progetto è semplice, è assai problematico il suo inserimento, così com’è, nel testo di una Costituzione che rimarrebbe per il resto invariata. La nuova disposizione, così com’è attualmente prospettata, infatti, sarebbe destinata a convivere con la procedura dell’art. 116, c. 3, Cost., che consente anch’essa il riconoscimento alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia – e, perché no, di competenza legislativa esclusiva – in molte materie, tra cui quelle stesse che il progetto sulla *devolution* comprende. La procedura *ex art.* 116, c. 3, è una procedura contrattata, che presuppone l’intesa tra i diversi livelli istituzionali coinvolti, mentre il modello previsto dal nuovo comma 5 dell’art. 117 ipotizza una potestà unilaterale delle Regioni, cui lo Stato non potrebbe opporsi. Anzi, nell’ultima versione conosciuta del progetto, le Regioni non si limiterebbero a poter attivare tali competenze esclusive, ma sarebbero tenute a farlo, pur senza prevederne i tempi, le modalità e le conseguenze in caso di inadempimento. In realtà, è ben difficile immaginare che le Regioni possano autonomamente attivare simili competenze legislative, senza una qualche forma di raccordo e di intesa con lo Stato, sia perché rimarrebbe da sciogliere il nodo delle risorse necessarie per finanziare le nuove competenze, che coprono

una percentuale significativa del bilancio pubblico statale e del debito pregresso, sia perché le nuove norme andrebbero coordinate con altre disposizioni costituzionali che comunque incidono nelle materie *devolute*: mi riferisco alla previsione dell'art. 117, c. 2, lett. *m*), che consente allo Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e quindi di fissare condizioni di assistenza e organizzazione sanitaria minime uniformi per tutte le Regioni; alla competenza statale esclusiva nel fissare le norme generali sull'istruzione, che limiterebbe inevitabilmente la nuova autonomia regionale in materia; o alla competenza statale in tema di ordine pubblico e sicurezza, che costringerebbe a fare della nuova polizia locale un organo di polizia amministrativa, così come è già previsto, a meno che non sia ancora una volta lo Stato a concedere poteri di pubblica sicurezza ai nuovi corpi. Se letto in questa prospettiva, il progetto di *devolution* svela potenzialità ben minori di quanto lascino intendere i proclami dei suoi promotori. Esso potrà forse appagare il bisogno di visibilità di una forza politica, ma o è destinato, come io credo, ad una lettura "svalutativa", che lo svuoterà di significato, oppure rischia di inserirsi come un qualcosa di stonato e disarmonico nel testo della Carta fondamentale, con ripercussioni sulle relazioni fra livelli istituzionali e sulla stessa tenuta unitaria dell'ordinamento. Oltretutto, va rilevata la curiosa circostanza per cui, a parte la parentesi della polemica sul referendum regionale tra il Presidente della Regione Lombardia e il Presidente del Consiglio Amato nella primavera del 2001, la *devolution* pare star più a cuore al ministro per le riforme Bossi che alle stesse Regioni interessate, che oggi appaiono più spettatrici che protagoniste del completamento della riforma dell'ordinamento regionale. Se si vogliono realmente creare le condizioni per uno Stato federale, è superfluo ma, forse non inutile, ricordare che gli enti decentrati devono assurgere a motori del cambiamento, e non a terminali passivi di decisioni assunte a livello centrale!

7. Arriviamo così alle ultime novità, e in particolare al progetto di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei ministri l'11 aprile 2003. Mi associo alle critiche di quella parte della dottrina che vede in questo sovrapporsi di progetti di riforma un uso "congiunturale" della Costituzione e, perciò stesso, improprio. Il pendolo della linea politica dell'attuale maggioranza in tema di riforme costituzionali oscilla tra un'accentuazione dell'impostazione duale del nostro regionalismo (*devolution*) e un nuovo criterio di ripartizione delle materie che, di fatto, va nella direzione della sovrapposizione delle competenze, distribuite tra Stato e Regioni in ragione della dimensione, nazionale o locale, dell'interesse perseguito (progetto dell'11 aprile); mentre sullo sfondo si avverte l'eco di una possibile "riforma della riforma della riforma", che dovrebbe introdurre la Camera delle Regioni e la Corte costituzionale parzialmente regionalizzata. Il costituzionalista, di fronte a scenari così oscuri e malfermi, non può che avvertire il disagio di veder venir meno i punti fermi della propria disciplina, che sono innanzitutto la vocazione alla stabilità delle disposizioni studiate e il carattere di norma fondante, e perciò condivisa, della Costituzione. È ancora possibile per lo studioso formulare ricostruzioni teoriche e proporre soluzioni pratiche, se è costretto a fare i conti con disposizioni costituzionali di cui non è in grado di prevedere la sorte, o che sono destinate a mutare con il mutare della maggioranza di governo? Per una singolare eterogenesi dei fini, rivelano ormai maggiore stabilità le disposizioni legislative che disciplinano le materie di legislazione concorrente, nonostante sia cambiato il quadro costituzionale di riferimento, che non le stesse norme fondamentali che le legittimano. E così oggi ci troviamo a dibattere al buio di riforme non ancora attuate, di una "controriforma" e di una "riforma della riforma", in attesa di conoscere quale forza politica di maggioranza avrà la meglio all'esito della verifica in atto.

Non sono premesse incoraggianti – me ne rendo conto – per analizzare nel merito l'ultimo progetto di legge che, a parte alcune puntualizzazioni (non secondarie, in verità) su Roma capitale e a parte la soppressione dell'art. 116, c. 3, si concentra in-

teramente sull'art. 117, ridisegnando la geometria della suddivisione di competenze legislative tra Stato e Regioni. L'intento dichiarato (nella relazione di accompagnamento) del progetto è quello di abolire la potestà legislativa concorrente, allo scopo di contenere la "crescita esponenziale del contenzioso costituzionale"; ma l'obiettivo è illusorio e, per come è formulato il disegno di legge, sostanzialmente mancato. Lo Stato, infatti, si vede riconoscere la competenza esclusiva a dettare norme generali su numerose materie, dal commercio con l'estero alle attività produttive, dal procedimento amministrativo alla tutela della salute, dalla tutela del paesaggio all'alimentazione, dall'istruzione all'armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento della finanza pubblica; dispone di competenza esclusiva in alcuni ambiti – la determinazione dei livelli essenziali, la tutela dell'ambiente, l'ordine pubblico e la sicurezza, per citarne solo alcuni – che rappresentano, secondo l'insegnamento della Corte e della dottrina più sensibile, valori trasversali in grado di incidere in modo penetrante sulle competenze regionali. Ne risulta una ripartizione di materie che, a mio avviso, può risolversi in un peggioramento della condizione di autonomia legislativa delle Regioni o, quantomeno, in una sostanziale identità del quadro costituzionale di riferimento. Per le ragioni innanzi esposte, non attribuisco invece al recupero dell'interesse nazionale un significato rilevante.

8. Se così è, mi chiedo se valga la pena "rivoluzionare" nuovamente (e prematuramente) l'art. 117 prima che si siano potuti apprezzare appieno gli effetti, e le eventuali carenze sul piano pratico, della riforma del 2001. Mi chiedo cioè – e vado così a concludere queste mie brevi notazioni di carattere generale – se sia quello proposto dal Governo quel necessario completamento della riforma del 2001 che la dottrina ha chiesto fin dall'entrata in vigore della legge cost. 3/2001. La risposta che do è in linea con le perplessità manifestate finora. Lo Stato regionale italiano ha bisogno di fermarsi a riflettere, di porre fine rapidamente alla stagione delle riforme incompiute e di dare at-

tuazione a quelle approvate, dalla stesura degli Statuti regionali all'attivazione delle nuove competenze legislative, dal riconoscimento di effettiva autonomia impositiva alle Regioni alla concretizzazione – se e per quanto possibile – dell'introdotta principio di sussidiarietà: soltanto quando tutto questo si sarà realizzato sarà utile stilare un bilancio ed eventualmente intervenire nuovamente sul testo costituzionale per colmarne le lacune e sanarne le incoerenze interne. Semmai, se si vogliono anticipare i tempi, si dovrebbe a mio avviso mettere mano immediatamente all'unica riforma che le comprende tutte, all'istituzione della Camera delle Regioni, consentendo così a queste di inserirsi nel circuito decisionale parlamentare, di contribuire attivamente cioè alla elaborazione della normativa nazionale che coinvolga le competenze regionali e alla definizione partecipata dell'interesse nazionale. Ma non mi nascondo il fatto che, di tutte le riforme, questa, che parrebbe la più immediata e intuitiva, è anche la meno percorribile sul piano politico, oggi come ieri.