

## **Conati di riforma della riforma (costituzionale) tra ambiguità e neocentralismi**

---

*di Gian Candido De Martin*

1. Francamente non era facile prendere sul serio il progetto di cd. *devolution*, presentato dal Governo su iniziativa del ministro Bossi, nonostante sia stato poi approvato in prima lettura dal Parlamento il 14 aprile 2003: infatti, come ipotesi “di riforma della riforma” del Titolo V, frutto della l.c. 3/2001, tale progetto appare, in sé considerato – nonostante le enfatiche dichiarazioni della relazione che lo accompagna –, del tutto modesto sul piano della potenziale portata sostanziale, fermo restando il suo carattere per certi versi dirompente nelle relazioni centro-autonomie, in conseguenza della previsione di una decisione unilaterale da parte di Regioni interessate alla titolarità di alcuni poteri legislativi. Comunque, nel complesso, tale progetto è stato quasi unanimemente oggetto di critica per la sua rozzezza formale e sostanziale, nonché per l’ambivalenza e la difficoltà di discernimento in ordine a talune delle soluzioni profilate.

Ma francamente non è facile prendere sul serio nemmeno il progetto – o, meglio, lo schema di eventuale disegno di legge – varato dal Consiglio dei ministri l’11 aprile scorso che, seppure certo meno rozzo sul piano formale, appare in larga misura in controtendenza rispetto alla linea di massima valorizzazione delle autonomie e comunque ricco di elementi di ambiguità sia in ciò che dice che in ciò che non dice (ma chiaramente sembra sottendere). In effetti, va subito rilevato che questi conati di riforma deliberati dal Consiglio dei ministri sono stati formulati con l’obiettivo primario e sostanziale (e per certi versi condivisibile), anche se non dichiarato, di superare, più che assorbire, l’ipotesi di *devolution* attraverso una riformulazione complessiva (specie) dei primi commi dell’art. 117 Cost., puntando so-

prattutto ad eliminare il potere legislativo concorrente, in quanto motivo di possibile ricorrente conflittualità tra Stato e Regioni. Al di là di questo obiettivo e di questa riformulazione, si è aggiunta, a corollario, qualche altra previsione di scarsa o assai minore rilevanza, mentre per il resto si è sostanzialmente previsto di lasciare inalterato il quadro del Titolo V della Costituzione frutto della riforma del 2001.

In verità, la relazione che accompagna questo schema di disegno di legge costituzionale vorrebbe prefigurare una latitudine riformatrice di ben più ampio orizzonte, sia nelle dichiarazioni sulle modifiche sostanziali da apportare al testo vigente, sia nel preannuncio di significative riforme connesse (Camera delle autonomie e adeguamento della Corte costituzionale). Ma questa ambizione riformatrice non appare di fatto corrispondente al testo così come ora deliberato, frutto peraltro di un (faticoso) equilibrio politico del tutto provvisorio e tutt'altro che assestato, anzi ormai ripetutamente messo in discussione, a vario titolo, nei mesi successivi da varie componenti della coalizione di maggioranza che si è fatta carico di formalizzare lo schema in questione: fermo restando, ovviamente, che tale ipotesi di riforma della riforma deve ancora passare al vaglio del necessario confronto col sistema delle autonomie regionali e locali, prima di una (eventuale) formalizzazione dell'iniziativa legislativa governativa e dell'avvio dell'*iter* parlamentare ex art. 138 Cost.

2. Comunque, pur con tutti i limiti sostanziali e procedurali appena accennati, tale ipotesi di riforma della riforma un effetto lo ha in certo modo già raggiunto, poiché si è introdotto nel sistema politico-istituzionale un dato di rilevante incertezza su un terreno assai delicato e condizionante, come è quello del quadro costituzionale, laddove dovrebbe essere attentamente ponderata ogni iniziativa di modifica di disposizioni che dovrebbero essere caratterizzate da tendenziale stabilità, e non da ricorrenti variazioni, soprattutto se di natura sostanziale.

Da tale situazione di incertezza deriva – o può certamente derivare – una doppia conseguenza in negativo sul piano, già di

per sé assai problematico, dell'attuazione della riforma costituzionale del Titolo V approvata nel 2001 e confermata dal referendum popolare. Da un lato, può derivarne con tutta evidenza un forte freno per i processi di autoriforma delle Regioni e degli enti locali, a cominciare dalla revisione dei rispettivi Statuti, per conformarli allo sviluppo del nuovo orizzonte dell'autonomia. Dall'altro, ne scaturisce indubbiamente un ulteriore rallentamento (e/o una forte confusione) del già complesso e vischioso *iter* indispensabile per concretare la valorizzazione delle autonomie territoriali (specie) sul piano amministrativo: *iter* fin qui già contrassegnato dalla tardività nell'approvazione della prima legge ordinaria di attuazione della riforma del Titolo V (l. 131/2003), nonché da letture riduttive della portata della riforma costituzionale (v. alcune previsioni della l. 131, ad esempio in ordine agli artt. 4, 8 e 11), a parte le gravi e paralizzanti inadempienze riguardanti il versante delle risorse finanziarie di competenza delle autonomie in base al nuovo art. 119 Cost. e sottacendo tutte le questioni di incostituzionalità pendenti in ordine a leggi statali ritenute non rispettose della competenza legislativa regionale.

3. Tanto premesso, l'occasione di questa iniziativa governativa di riforma della riforma – sia pure per ora congelata da difficoltà sopravvenute che non è dato sapere se e quando potranno essere superate – può suggerire qualche riflessione (più) seria, partendo dal nuovo Titolo V vigente (e dai suoi limiti ed esigenze di integrazione), raffrontando le disposizioni ivi contenute con quanto si vorrebbe ora introdurre a modifica.

Circoscrivendo l'ambito di osservazione agli aspetti principali, appare essenziale, in primo luogo, una considerazione di fondo volta a sottolineare la necessità che non venga messo in discussione il grado di autonomia riconosciuto dal nuovo Titolo V a enti locali e Regioni, applicando (per la prima volta) in modo organico l'art. 5 Cost. Eventuali “passi indietro” nello sviluppo della via italiana al federalismo o, *rectius*, nella realizzazione della Repubblica delle autonomie rappresenterebbe un *vulnus* inammissibile ad un principio fondamentale che concor-

re a delineare la forma di Stato policentrico e implica un costante adeguamento – il più largo possibile – alle esigenze di tutte le autonomie che concorrono, su un piano paritario, a definire gli elementi costitutivi della Repubblica.

Ciò esige, a maggior ragione, anche sul piano del metodo, un *modus procedendi* nelle eventuali future riforme costituzionali che, nel rispetto del principio paritario, metta le autonomie realmente in condizione di esprimersi sulle ipotesi di riforma ventilate, fermo restando che una loro non condivisione di ipotesi di modifica (che non siano meramente formali o marginali) dovrebbe determinare l'impossibilità di procedere, visto che potrebbe configurarsi un vizio di costituzionalità per contrasto con il principio fondamentale dell'art. 5 Cost.

Dunque, anche su questo piano metodologico dovrebbe essere valutata criticamente la percorribilità di una ipotesi di riforma, come quella prospettata in aprile dal Governo, soprattutto se dovessero continuare a permanere le previsioni di consistente ridimensionamento del ruolo delle autonomie ivi profilate, soprattutto su due distinti piani:

*a)* da un primo punto di vista, va rilevato il rischio di significativo ridimensionamento dell'unica previsione contenuta nella l.c. 3/2001 di rappresentanza al centro delle autonomie in sede parlamentare, in particolare nella Commissione bicamerale per le questioni regionali, che dovrebbe essere integrata (ai sensi dell'art. 11): quanto ipotizzato dallo schema governativo potrebbe sostanzialmente svuotare questa previsione, che è stata a suo tempo approvata proprio per cercare di assicurare – nelle more di una effettiva riforma del bicameralismo in sintonia con il volto autonomistico della Repubblica – una compartecipazione di rappresentanze delle Regioni e delle autonomie locali nelle decisioni legislative nazionali di maggiore interesse per gli enti territoriali;

*b)* da un secondo (e per molti versi più rilevante) punto di vista, va poi evidenziato il verosimile forte ridimensionamento sia dell'autonomia legislativa delle Regioni (ma anche, in conseguenza, della loro autonomia amministrativa e finanziaria), sia delle garanzie di autonomia di Comuni, Province e Città

metropolitane, come sembra emergere in modo inequivocabile dalla impostazione adottata e dalle soluzioni profilate nello schema governativo in esame, pur apprezzabile per taluni aspetti, soprattutto laddove prefigura alcuni opportuni “aggiustamenti” nella ripartizione delle materie oggetto di potere legislativo dello Stato e delle Regioni (in particolare, in ordine all’ordinamento della comunicazione, alla produzione trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, alla sicurezza della circolazione e della navigazione e all’ordinamento delle professioni: tutte materie attualmente attribuite alla legislazione concorrente, delle quali viene proposta l’attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato).

4. In effetti, a volersi soffermare in questa sede, pur in estrema sintesi, sui due aspetti cruciali da ultimo evidenziati – assetto delle competenze legislative e latitudine e garanzie dell’autonomia locale –, appaiono in chiara luce molti profili di ambiguità o di neocentralismo che contraddistinguono l’ipotesi di riforma della riforma, la quale appare per certi versi in netta controtendenza rispetto alla *ratio* di fondo della revisione del Titolo V del 2001, orientata – pur con taluni limiti – verso una nuova statualità fondata anzitutto sulle autonomie locali e regionali.

In particolare, in ordine all’assetto delle competenze legislative, se a prima vista la scelta di eliminare la fascia del potere concorrente – prevedendo due competenze esclusive o del Parlamento o dei Consigli regionali – può sembrare volta a realizzare una netta separazione di ambiti, evitando il rischio di sovrapposizioni e/o conflitti, in realtà può agevolmente osservarsi che viene spesso riproposta una nuova tecnica di ritaglio delle competenze, basata sulla dicotomia norme generali/norme particolari riguardanti la medesima materia, che assolutamente non elimina l’intreccio di competenze, ma anzi lo rende più a rischio proprio dal punto di vista dell’autonomia. Infatti, va sottolineato il potenziale effetto centralistico delle norme generali, che appaiono meno garantistiche rispetto ai principi fondamentali e costituiscono un limite all’autonomia legislativa locale af-

fidato a determinazioni unilaterali del Parlamento nazionale, potenzialmente assai penetranti e comunque (almeno in larga misura) insindacabili dallo stesso giudice costituzionale. In tal senso non appare probabilmente casuale l'orientamento assunto dalla l. 53/2003 (legge Moratti), che nel settore dell'istruzione ha avviato un processo di determinazione delle (sole) norme generali previste dall'art. 33 Cost., rinunciando (almeno per ora) a prevedere i principi fondamentali che in materia dovrebbero essere determinati dal legislatore nazionale, alla luce della vigente potestà concorrente in campo di istruzione delle Regioni.

A proposito della riserva al legislatore nazionale delle norme generali ipotizzata in vari settori dallo schema di riforma in questione, ci si potrebbe poi chiedere se tali norme generali debbano precedere, oltre che condizionare, l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia. Inoltre, vi sarebbero anche altre questioni da approfondire, come quella relativa ai destinatari delle norme generali (se anche i cittadini o soltanto i legislatori regionali), oppure quella relativa agli effetti delle norme generali in rapporto alla potestà regolamentare ed alla fonte competente ad effettuare i trasferimenti o i conferimenti delle funzioni amministrative in base ai primi due commi dell'art. 118 Cost.

Un ulteriore elemento di potenziale neocentralismo potrebbe, altresì, derivare ovviamente dalla previsione della clausola generale dell'interesse nazionale, prefigurata a fronte della competenza legislativa cd. residuale delle Regioni. In effetti, siffatta clausola – che riproporrebbe una soluzione prevista dall'originario art. 117 Cost., poi superata anche in ragione di quanto la dottrina e la giurisprudenza costituzionale avevano a vario titolo rilevato sulla potenziale arbitraria compressione (ridondante sul piano della legittimità) dell'autonomia legislativa regionale in virtù di un potere unilaterale statale – appare il frutto di una visione statocentrica, e non policentrica, e sembra sostanzialmente incompatibile con la nuova impostazione autonomistica del Titolo V, soprattutto fin quando non sarà realizzato un nuovo assetto del Parlamento in cui siano presenti al

centro le rappresentanze delle autonomie territoriali.

5. Per quanto riguarda poi i profili della proposta concernenti più direttamente le autonomie locali, vanno evidenziati alcuni elementi di rilevante perplessità.

Una prima considerazione va fatta in ordine alla formulazione della competenza esclusiva riservata al legislatore statale (nella lett. *o*) del nuovo testo), che per un verso appare di significato criptico e per altro verso apre ad una serie di incertezze applicative, che appaiono complicare nettamente più che puntualizzare quanto previsto dalla vigente lett. *p*) del comma 2 dell'art. 117 Cost. In particolare, non è per nulla chiaro cosa sia sotteso alla formula “ordinamento generale elettorale degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province, Città metropolitane e loro unioni”: da un lato, se miri a riservare al legislatore nazionale il solo ordinamento generale della materia elettorale o se comprenda anche la disciplina degli organi di governo; dall'altro, se si intenda riservare al legislatore nazionale non solo la determinazione ma anche la disciplina generale delle funzioni fondamentali degli enti locali. Si tratta di questioni di portata assolutamente essenziale, sulle quali non sono comunque ammissibili margini interpretativi così ampi e dagli effetti così potenzialmente diversi. Oltretutto si deve osservare che vi può essere una netta contraddizione tra la nuova impostazione che si è immaginata in ordine alla competenza del legislatore statale in campi riguardanti gli enti locali e quanto si sta definendo, nell'ambito del d.d.l. La Loggia attuativo della l. c. 3/2001, ai fini della determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali.

In secondo luogo va comunque osservato che è assolutamente inaccettabile che venga meno la *ratio* sottesa alla vigente lett. *p*), in base alla quale le determinazioni riservate al legislatore nazionale in materia di enti locali sono da considerare “invarianti” essenziali per la tenuta unitaria del sistema delle autonomie locali, in coerenza, da un lato, con il principio di unità della Repubblica (*ex art. 5 Cost.*) e, dall'altro, con il principio di equiordinazione fissato in maniera inequivoca dal nuovo art.

114 Cost. In tal senso si possono giustificare, dunque, solo alcuni elementi di quadro generale riservati al legislatore nazionale in un sistema che, per il resto, è fondato essenzialmente su un principio di autordinamento di ciascun soggetto di autonomia: in altre parole, in un contesto in cui non si può più parlare di un organico ordinamento nazionale degli enti locali, al (solo) legislatore nazionale possono spettare alcuni elementi di disciplina comune per ciascuna categoria di enti locali in funzione di indispensabile assetto unitario del sistema, il resto è ambito di autonomia organizzativa di ciascun ente. Da ciò consegue, in modo inequivocabile, che è da escludere che in materia di ordinamento degli enti locali abbia, a qualsiasi titolo, spazio il legislatore regionale, sia in ordine alla determinazione degli organi di governo e dei relativi sistemi elettorali di Comuni, Province e Città metropolitane, sia per quanto riguarda la individuazione delle rispettive funzioni da considerare fondamentali per tutto il sistema nazionale.

Quanto osservato chiarisce, con tutta evidenza, che, rispetto alla variante ipotizzata nello schema di d.d.l. costituzionale, appare certamente preferibile l'attuale formulazione della lett. *p*) o comunque una impostazione che sia in grado di garantire:

*a*) che per gli organi di governo degli enti locali vi può essere una disciplina generale a livello nazionale, a fronte della quale vi è solo spazio integrativo per l'autonomia statutaria e regolamentare di ciascun ente locale;

*b*) che i sistemi elettorali riguardanti gli enti locali sono definiti, in via generale, a livello nazionale, salvo eventuali spazi aperti per discipline integrative locali, affidate anche in questo caso all'autonomia propria di ciascun ente (ad esempio per quanto riguarda l'elezione degli organi di decentramento);

*c*) che la individuazione delle funzioni fondamentali per ciascuna categoria di enti locali – sia in quanto riconosciute come storicamente “proprie” che comunque considerate indispensabili per la tenuta unitaria del sistema – sia di esclusiva competenza del legislatore statale, fermo restando che la disciplina riguardante l'esercizio di tali funzioni spetta poi al legislatore (statale o regionale) competente per materia, nonché ai regola-



menti locali.

D'altra parte, va anche rilevato che la recente approvazione, nell'ambito della l. 131/2003, della delega al Governo per l'attuazione della lett. *p*) dell'art. 117 sta (correttamente) consolidando un'impostazione in virtù della quale si riconosce l'importanza e la priorità di questo adempimento, concernente soprattutto la determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, al fine della stessa possibilità di attuare organicamente e coerentemente la riallocazione delle funzioni amministrative di tutto il sistema in base a quanto previsto dall'art. 118 Cost.

Infine, va rilevato che nella norma transitoria e finale dell'art. 5 dello schema di d.d.l. in questione – nel quale si fanno salve le previsioni degli Statuti delle Regioni speciali, estendendo nel contempo a tali Regioni le forme più ampie di autonomia previste dal Titolo V – non si fa alcuna menzione della necessità di garantire tali “forme più ampie di autonomia” anche agli enti locali ricompresi nell'ambito delle Regioni speciali. Vi è, da questo punto di vista, un evidente arretramento anche rispetto alla pur non perspicua formulazione dell'art. 10 della l.c. 3/2001, perché il tenore della nuova previsione è tale da concentrare esclusivamente sulle sole Regioni speciali la maggiore garanzia di autonomia, escludendo sostanzialmente una portata più generale, riguardante tutte le autonomie territoriali. Vi è, quindi, una imprescindibile esigenza, anche per evitare forme indebite di neocentralismi regionali in materia di ordinamento degli enti locali, di estendere la garanzia delle forme più ampie di autonomia anche a Comuni e Province ricomprese in Regioni speciali, come tra l'altro sancito in modo estremamente significativo dal protocollo sottoscritto a Cagliari il 20 marzo scorso da tutti i soggetti (regionali e locali) cointeressati.

**6.** A voler trarre qualche rapida battuta conclusiva da quanto si è potuto considerare, appare anzitutto opportuno sottolineare l'esigenza che eventuali iniziative di perfezionamento della revisione del Titolo V di recente approvata non costituiscano in alcun modo un freno al processo di attuazione, soprattutto per

quanto riguarda la riallocazione delle funzioni amministrative e delle risorse finanziarie, che deve dare concreta rilevanza e significato alla valorizzazione degli enti locali e delle Regioni perseguita con lo sviluppo organico del principio autonomistico che è a fondamento della Repubblica. Da questo angolo visuale, le priorità sulle quali dovrebbe concentrarsi comunque l'attenzione del legislatore ordinario dovrebbero riguardare, da un lato, la determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, in modo da razionalizzare l'intero processo di riallocazione delle funzioni amministrative in coerenza con i principi stabiliti dall'art. 118 Cost. (da considerare rilevanti, in linea di principio anche nell'ambito delle Regioni speciali), e, dall'altro, la conseguente e coerente rideterminazione delle modalità di reperimento e di riparto dei mezzi finanziari necessari per far funzionare un sistema così composito nel rispetto (il più possibile) del principio di autonomia.

In parallelo, dovrebbero poi prendere finalmente forma iniziate volte ad integrare – più che a modificare – la revisione del Titolo V, sul versante sia della riforma del Parlamento che delle modalità di accesso (prima ancora che di composizione) della Corte costituzionale, fermo restando che debbono essere parimenti prefigurati con la massima possibile urgenza efficaci strumenti di “dialogo” tra Stato e soggetti di autonomia, ispirati al principio della leale collaborazione nell'ambito di un sistema istituzionale fondato sulla parivalenza e non sulla gerarchia degli elementi costitutivi della Repubblica. Ovviamente, tutto quanto si è potuto qui brevemente accennare dovrebbe essere preordinato all'obiettivo principale che dovrebbe guidare il legislatore, sia costituzionale che ordinario: ossia la necessità di mettere finalmente in condizione le autonomie locali e quelle regionali di conoscere le rispettive sfere di attribuzione e le risorse connesse, in modo che possa effettivamente svilupparsi un'autonomia “praticata”, “garantita” e “integrata”, e non solo rivendicata e sancita in mezzo a contraddizioni, ambiguità, reticenze o resistenze.