

Intervento alla tavola rotonda virtuale

di Pietro Ciarlo

1. Della riforma del 2001, a circa due anni dalla sua entrata in vigore, quasi tutto è ancora irrisolto, ma non credo che per questo essa debba essere considerata una riforma già fallita ancor prima di nascere nell'effettività.

L'affermazione ormai risalente, ma profondamente vera, secondo cui il federalismo è un processo, è divenuta rituale, salvo a trascurarla quando ci dobbiamo misurare con le cose.

La riforma non ha investito solo le Regioni e gli enti locali: essa ha preteso di essere la più grande e generale riforma che abbia mai investito lo Stato italiano dalla sua fondazione. Questa verità spesso sfugge ai suoi interpreti, ma a volte finanche ai suoi stessi autori.

Con la legge costituzionale n. 3 del 2001 è stato ampiamente ridistribuito il potere legislativo, creando ventidue legislatori, che in numerose materie dovrebbero essere gli esclusivi regolatori sociali, con i soli limiti costituzionali e internazionali. Analogamente, la riforma ha voluto trasformare in modo radicale l'assetto della pubblica amministrazione cosicché quest'ultima dovrebbe rifluire in modo tendenzialmente generale verso gli enti locali, anche nelle materie di competenza esclusiva dello Stato. Infine, essa delinea un sistema fiscale e tributario che, andando a regime, dovrebbe capovolgere quello cui siamo abituati.

Tranne quella giurisdizionale, le funzioni che esprimono il potere sovrano dello Stato, la legislazione, l'amministrazione, la fiscalità, vengono completamente ridisegnate.

Una riforma così ambiziosa non pone nodi da risolvere, ma un intero mondo istituzionale da ridisegnare. Quale possa essere il tempo della riforma è veramente difficile dire. Innanzitutto, bisognerebbe stabilire quando, al conseguimento di quali risultati, la riforma stessa possa ritenersi attuata almeno in parte

consistente. Probabilmente trasformare uno Stato accentrato in uno composto, o federale che dir si voglia, implica un lavoro costante nel tempo in cui l'individuazione delle scansioni temporali, il "quando" della risoluzione di un problema, pur conservando un sicuro rilievo, anche a fini sollecitatori, non è il primo dei problemi. Credo cioè che la questione principale non sia il quando, ma il come, la qualità degli esiti che man mano si producono e che di volta in volta aggiungono un ulteriore scalino al proseguimento del processo di attuazione, condizionandone profondamente gli sviluppi: se un gradino è messo male diventa poi facile inciampare.

Dei grandi temi da affrontare l'unico che sembra in qualche modo avviato a soluzione è quello relativo alla forma di governo, del resto era il più semplice.

Nonostante i mugugni dei consiglieri regionali e grazie al referendum friulano che ha bocciato la legge statutaria volta a reintrodurre la forma di governo parlamentare, l'investitura immediata del Presidente e il contestuale scioglimento del Consiglio in caso di sua cessazione sembrano essere scelte generalizzate nei nuovi Statuti. La paventata esplosione in forme di governo disomogenee sembra non doversi produrre.

Risolto questo nodo di fondo, per quanto riguarda la forma di governo l'attenzione si è concentrata su aspetti di dettaglio, ma che comunque la dicono lunga sul clima che è venuto a determinarsi. Innanzitutto, nella redazione dei nuovi Statuti i consiglieri regionali tentano di costruire il ruolo del vice-presidente in opposizione a quello del Presidente mostrando come, nella cultura istituzionale del ceto politico regionale, nonostante tutto, la maggiore innovazione organizzativa introdotta con la riforma del 2001 sia ben lungi dall'essere stata realmente metabolizzata. Non a caso, nel dibattito sin qui svoltosi soprattutto nelle Commissioni Statuto dei Consigli regionali, uno spazio non trascurabile ha avuto la questione della compatibilità tra la carica di consigliere regionale e quella di assessore. Sul punto si possono prospettare diverse soluzioni, da quella attualmente vigente per le Giunte regionali e per il Governo nazionale che consente il massimo di flessibilità ad altre che prevedano una

incompatibilità più o meno ampia se non totale tra le due cariche, ovvero che una certa percentuale della Giunta sia necessariamente composta da consiglieri o da non consiglieri. Viceversa, dinanzi a questo ventaglio di possibilità, tutte opinabili ma anche tutte ispirate a logiche istituzionali consolidate, siano esse di carattere presidenzialistico o parlamentaristico, in molte Regioni è stata seriamente presa in considerazione un'idea tanto balzana quanto perniciosa: quella della cosiddetta supplenza. Secondo questa ipotesi, quando un consigliere venisse nominato assessore sarebbe temporaneamente sostituito in Consiglio dal primo dei non eletti che, però, dovrebbe andarsene a casa se l'assessore cessasse dalla carica e, quindi, tornasse ad occupare il suo seggio in Consiglio lasciato vacante solo momentaneamente. Gli effetti devastanti di un tale sistema sarebbero evidenti. Al momento della formazione delle liste ci sarà chi punterà ad essere il primo dei non eletti per poter poi subentrare. All'atto della nomina degli assessori tutti i possibili subentranti si daranno da fare per far nominare chi gli lascia libero il posto. Nel corso della legislatura ogni difficoltà o avvicendamento di un assessore verrà considerato anche in relazione ai subentranti, e così via ipotizzando con buona pace di semplificazione e trasparenza. Peraltro, se questa idea dovesse effettivamente trovare campo, oltre il permanente sgomitare, si creerà una pressione fortissima perché tutti gli assessori siano anche consiglieri in quanto con una sola nomina si faranno contente due persone: il consigliere promosso assessore e chi è destinato a sostituirlo. Infine, un'analogha forte spinta si creerà per incrementare il numero degli assessori e, tenendo conto che le Regioni ormai dispongono dei propri Statuti, il rischio di una sua abnorme dilatazione appare fondato.

Sicuramente uno dei principali problemi organizzativi delle Regioni è il rilancio funzionale dell'assemblea legislativa e con essa del ruolo di bilanciamento dell'opposizione, ma la strada per valorizzare il Consiglio non è certo quella di introdurre tutte le perverse variabili implicate dalla supplenza del consigliere nominato assessore.

Per valorizzare effettivamente il Consiglio, tra l'altro, consi-

dero indispensabile aumentare il numero dei consiglieri regionali: i Consigli regionali sono sottodimensionati per essere una vera, grande assemblea legislativa. Ho scritto e motivato per la prima volta questa mia posizione circa vent'anni fa. Oggi ne sono ancor più convinto visti i nuovi importanti compiti legislativi assunti dalle Regioni. Tuttavia, si tratta di una proposta impopolare che nessuno in passato ha voluto portare a realizzazione. Pensavo e speravo che in questa fase statutaria essa potesse essere accolta perché ai consiglieri uscenti conviene ampliare le possibilità di rielezione, ma si è frapposto un ostacolo inatteso: per eleggere un numero superiore di consiglieri bisogna riconsiderare i bacini elettorali, tutto si è impantanato nei veti incrociati.

Lo Stato bizantino durò quasi un millennio. In mille anni di ferro e di fuoco resistette ai barbari del nord e ai musulmani del sud. In parte non trascurabile l'occidente contemporaneo deve la sua identità e la sua stessa esistenza proprio allo Stato bizantino. Eppure, nonostante questi indubbi meriti, il qualificativo "bizantino" oggi ha un significato spregiativo. Il principale motivo di questo clamoroso insuccesso semantico sta nel fatto che la modernità ha individuato nelle estenuanti complicazioni generate da un potere autoreferenziale la maggiore offesa alla sua ragion pratica, viceversa fondata su principi di semplicità, efficienza e produttività. Speriamo che al qualificativo "regionale" non tocchi la stessa sorte.

Questo mi sembra lo stato delle cose per quanto riguarda l'organizzazione dei rami alti dell'ordinamento regionale: nei suoi tratti fondamentali essa appare positivamente delineata ma, a ben guardare, il dibattito statutario svela le grandi difficoltà che il ceto politico regionale ha nell'adeguare la propria cultura politica e la propria qualità alla nuova realtà ordinamentale. Tale persistente inadeguatezza, mitigata nelle Regioni di punta, ma del tutto evidente nelle altre, spiega, oltre le incerte politiche statali caratterizzate da un tasso elevatissimo di strumentalismo politico-demagogico, l'attuale staticità nel processo di attuazione della riforma. Nonostante la nuova forma di governo regionale appaia stabilizzarsi, ben lungi a venire è una riforma

delle mentalità: i consiglieri non ancora sono entrati nel ruolo di un vero grande legislatore. Non è un caso che tutto, o quasi tutto, sia ancora da fare per quanto riguarda legislazione, amministrazione, e fiscalità.

2. La riforma del 2001 deve misurarsi con un'imponente traslazione di potere legislativo dal centro alla periferia. Va subito chiarito che una tale traslazione può avvenire solo gradualmente. Bisogna fare presto e bene, ma sapendo che in questo caso il "presto" è inevitabilmente dilatato dalla complessità del processo, tanto da potere apparire come un "tardi".

Il principio della continuità dell'ordinamento regge le cose. A tutti è sembrato impossibile fare diversamente, ma ciò implica l'accettazione di una soluzione gradualistica che peraltro inverte il cd. federalismo a geometria variabile in quanto le Regioni possono appropriarsi o meno delle proprie competenze a seconda se legiferino o no.

Gli attori dell'effettivo trasferimento della regolazione legislativa diventano ventiquattro: lo Stato, le Regioni e le due Province autonome, nonché la Corte costituzionale. Ma sono soprattutto le Regioni ad essere decisive perché esse, legiferando, possono determinare l'effettiva regionalizzazione di una materia; peraltro è difficile immaginare un percorso alternativo. Infatti, se esse non procedono a legiferare potrebbe trattarsi di mera inattività, ma anche di consapevoli valutazioni politiche. Non dimentichiamo che molte Regioni sono in evidenti difficoltà finanziarie e spesso proprio quelle che versano in questa situazione sono anche quelle che mostrano le più gravi difficoltà nell'assicurare la copertura amministrativa delle leggi. I problemi della delimitazione della competenza sono importanti, ma non sono tutto.

Su questo versante di estremo interesse sono quelle poche ricerche di base che prendendo in considerazione la legislazione regionale tentano di fornire un quadro di ciò che sta accadendo quanto a effettiva regionalizzazione delle competenze legislative. In vero, non si può fare a meno di riscontrare una forte distanza tra il gran parlare che si fa del federalismo in

termini astrattizzanti e il poco che si approfondisce per capirne l'effettività. In questo quadro certamente utile appare una ricerca rintracciabile nel sito della Regione Campania che attraverso la schedatura della legislazione adottata da tutte le Regioni italiane a partire dall'entrata in vigore della riforma tenta di offrire una valutazione realistica dell'attuazione della riforma stessa. Comunque sia, a parte questo tentativo che a quanto mi risulta è l'unico di carattere sistematico, sul versante dell'attività legislativa tenta di agire la legge 5 giugno 2003, n. 131. Indubbiamente si tratta di una legge importante ma, secondo me, non tanto per quello che essa promette a livello normativo, in particolare una raffica di decreti legislativi estremamente complessi tutti da adottarsi nel termine di un anno, quanto perché tutte le decisioni, normative e non, da essa preannunciate devono passare attraverso la conferenza Stato-Regioni o la Conferenza unificata. Dunque, sembra delinearsi una ripresa di quel metodo concertativo che in questa legislatura è stato, se non abbandonato, almeno svilito. Senza accordi tra Stato e Regioni e tra Regioni è praticamente impossibile implementare la riforma del 2001, e qualsiasi altra riforma che avesse le sue medesime finalità. Solo il metodo consensuale può assicurare risultati, anche se i tempi che esso richiede possono apparire eccessivi. Atteggiamenti contrappositivi o peggio apertamente conflittuali sono destinati ad impantanare la riforma in una estenuante guerra di posizione, producendo ben maggiori ritardi e disfunzioni.

L'individuazione dei principi fondamentali, quand'anche fosse possibile una volta per tutte in virtù di appositi atti legislativi, lascia comunque impregiudicata la regolazione delle innumerevoli altre questioni di confine che possono porsi per la determinazione delle competenze, basti pensare alla problematicità dell'individuazione del limite dell'ordinamento civile: francamente non credo che da questo punto di vista la l. n. 131 risulterà particolarmente utile, viceversa lo sarà se la promessa di riprendere il metodo della cooperazione concertativa avrà effettivo seguito.

La questione legislativa è estremamente delicata anche perché da essa dipende quella amministrativa: devono essere le

leggi dello Stato e quelle regionali a stabilire il nuovo “chi fa che cosa” dell’amministrazione. Senza una legislazione adeguata l’attuale assetto dell’amministrazione sarà sottoposto ad un’erosione occasionale, a mutamenti erratici che non faranno che accrescere l’inestricabile castello della burocrazia. Forse sarebbe necessaria una forte iniziativa di concertazione legislativa tra Stato e Regioni e tra Regioni al fine di coordinare le linee fondamentali di interventi che, senza rinunciare ai vantaggi della differenziazione, evitino i rischi di una incontrollata frammentazione.

Per quanto riguarda l’attuazione dell’art. 119 Cost., mi sembra che il problema della tutela dei territori a ridotta capacità fiscale sia ben lungi dall’essere affrontato in modo sistematico. Questo è il nodo di sistema. Non credo che il finanziamento delle istituzioni possa essere questione affidata ad una contrattazione annuale tanto defatigante quanto effimera, anche in considerazione del fatto che essa coinvolge non solo Stato e Regioni, ma si propaga, discendendo per i rami dell’ordinamento, ai rapporti tra Regioni ed enti locali e tra enti locali. Neanche la migliore delle consapevolezze concertative può essere sufficiente in carenza di un accettabile quadro sistematico. Si tratta innanzitutto di assicurare un minimo di certezza di risorse a molti dei principali soggetti dell’ordinamento.

3. Come ho già sottolineato, il nodo rappresentato dall’effettivo trasferimento dei poteri legislativi e dalla ripartizione della competenza legislativa può trovare soluzione solo attraverso l’ordinaria attività di legislazione da parte dello Stato, ma soprattutto da parte delle Regioni che legiferando devono gradualmente appropriarsi delle proprie competenze.

Tale processo, per essere veramente proficuo, deve essere preceduto da un’adeguata concertazione politica per arrivare a scelte legislative condivise: questo è l’unico modo per evitare un’esplosione del contenzioso costituzionale e un pericoloso sovraccarico materiale e politico della Corte. I canali istituzionali per realizzare tale concertazione sono già predisposti. Si tratta del sistema delle conferenze e della Commissione bica-

merale *ex art.* 11 della legge costituzionale del 2001, l'uno già in atto e solo da rilanciare, come peraltro promette la l. n. 131, l'altro ancora da realizzare e dalle potenzialità difficili da ipotizzare. Ove, infatti, tale Commissione dovesse essere istituita secondo le linee sin qui emerse nel dibattito parlamentare, si creerebbe una duplicità di circuiti di relazione tra Stato e Regioni, il primo incentrato sugli esecutivi nel sistema delle conferenze, l'altro sulle assemblee elettive con evidenti problemi di coordinamento. Comunque sia, al di là di tutto questo e della mitica seconda camera delle Regioni della quale resteremo in attesa ancora non sappiamo per quanto, faccio riferimento ad un lavoro politico che riduca preventivamente i conflitti, configurando i ricorsi alla Corte come estrema *ratio*. Peraltro, spero nessuno inorridisca alla considerazione che un tale lavoro preventivo da svolgersi in sede politico-legislativa servirebbe a tracciare orientamenti significativi anche per le decisioni in via incidentale. Si tratta di riconoscere apertamente e programmaticamente l'influenza della politica sulle decisioni della Corte, nel senso che la Corte stessa non può prescindere dal considerare le interpretazioni della Costituzione che si siano consolidate grazie alla concertazione tra Stato e Regioni.

Il problema del contenzioso costituzionale è stato sicuramente enfatizzato al fine di mostrare come quella del 2001 fosse una riforma mal fatta. L'incremento del 600% del contenzioso è meno allarmante di quanto a prima vista potrebbe sembrare perché si partiva da numeri in valore assoluto bassissimi e perché il Governo ha spesso frapposto ricorsi, in vero, temerari. Inoltre, si veniva da una fase di consolidamento delle competenze e quindi di bassa litigiosità, mentre è fisiologico che nelle fasi di transizione, comunque le si vogliano caratterizzare, aumenti l'incertezza e, dunque, la curva del contenzioso assuma un andamento crescente.

Ribadisco: l'azione concertativa Stato-Regioni a livello legislativo è la strada principale per attivare effettivamente le competenze assicurando al contempo un basso tasso di conflittualità. Ciò non toglie che un nuovo intervento di revisione del Titolo V potrebbe essere utile al fine di chiarirne almeno i punti più

controversi, ma è proprio sulle questioni relative alla riforma della riforma che nascono le maggiori preoccupazioni perché tali ipotesi sembrano nascere soprattutto dalle sollecitazioni provenienti dalle identità partitiche piuttosto che dalle reali esigenze dell'ordinamento.

4. Non credo che il disegno di legge Bossi sulla *devolution* debba necessariamente costituire un significativo mutamento della riforma del 2001, ma ciò non toglie che esso si mostri di estrema pericolosità perché, accrescendo le difficoltà interpretative del testo costituzionale, apre la possibilità ad avventure politiche ed istituzionali dagli esiti imprevedibili. Certamente non è per nulla rassicurante che la determinazione con la quale esso viene sostenuto sia solo il frutto di esigenze partitico-identarie. La lotta per la sua approvazione può essere dettata anche da motivi contingenti, ma poi le parole una volta scritte, come è noto, restano, e nel nostro caso addirittura in un testo costituzionale. Non è certo incoraggiante osservare come la disciplina costituzionale sia divenuta ostaggio di politiche dal respiro cortissimo, della lotta politica quotidiana.

La valutazione del testo di Bossi dipende dalla relazione interpretativa che si vuole instaurare tra esso e il comma 2 dell'art. 117 Cost. In effetti, ove si ritenga che il nuovo emendamento alla Costituzione non modifichi le competenze esclusive dello Stato quanto a determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti e a disciplina dell'ordinamento penale, si potrebbe pensare che il testo di Bossi rappresenti solo una modifica marginalissima dell'attuale disciplina costituzionale. Ma gli argomenti per sostenere il contrario non mancano, spaziando da quello cronologico a quello della specialità. In effetti, la maggioranza che sostiene il disegno di legge ha voluto rassicurare tutti sostenendo che non esiste alcuna intenzione di incidere sull'efficacia delle disposizioni di cui al comma 2 del 117, ma si sa, le intenzioni del legislatore passano e le disposizioni restano.

Se viceversa si dovesse ritenere che le modifiche proposte da Bossi operino in via derogatoria rispetto a quanto già previ-

sto dal comma 2 dell'art. 117 allora potremmo avere una diversa tutela del contenuto essenziale del diritto alla salute non solo in relazione alle disponibilità finanziarie di ciascuna Regione, ma anche in virtù di differenti visioni bioetiche o ambientali. Potremmo avere scuole nelle quali la parte dei programmi definita in sede locale diventi preponderante e una polizia locale per la quale sarebbe la legge regionale a fissare anche le funzioni di polizia giudiziaria e di polizia di sicurezza. Personalmente osservo con un misto di timore, sconcerto e rabbia uno scenario di questo tipo. Per evitarlo basterebbe sollecitare la maggioranza che sostiene il disegno di legge a stabilire espressamente, in un comma aggiuntivo, che tutte le disposizioni di cui al comma 2 dell'art. 117 conservano la loro efficacia. Ove una tale proposta non fosse accolta bisognerebbe necessariamente guardare con estrema diffidenza alle rassicurazioni comunque offerte.

In questa delicata fase di avvio dell'attuazione della riforma sono ipotizzabili anche nuovi interventi sul testo costituzionale ma certo non appare auspicabile aggiungere ulteriori incertezze e tensioni a quelle già esistenti come sicuramente fa il disegno Bossi.

5. In effetti la riforma del 2001 è in più punti oscura e dunque sollecita interventi di correzione, semplificazione e chiarificazione, basti pensare all'inestricabile guazzabuglio che si è creato in materia di territorio; non credo però che l'iniziativa preannunciata dal Governo sia in questo senso proficua, anzi penso che essa sia un rimedio peggiore dei mali cui vuole porre rimedio.

Questa valutazione può essere mitigata solo considerando che al momento in cui scriviamo (luglio 2003) il testo del Governo non è ancora un vero e proprio disegno di legge, ma solo lo schema di un disegno di legge. Tale schema, approvato dal Consiglio dei ministri l'11 aprile 2003, è adesso al vaglio della Conferenza Stato-Regioni e non sembra aver fatto significativi passi avanti.

Pur trattandosi di uno schema di disegno di legge che sem-

bra ancora lontano dalla sua definitiva formalizzazione, alcuni eccessi di approssimazione in esso contenuti appaiono quanto meno singolari. Innanzitutto, desta perplessità la scelta della doppia elencazione delle materie di potestà legislativa esclusiva; infatti, essendo soppressa la potestà concorrente, l'elencazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato dovrebbe essere sufficiente. In secondo luogo vi sono evidenti aporie interne al testo. Ad esempio, la lettera *l)* del comma 3 del nuovo testo ipotizzato per l'art. 117 riserva allo Stato la competenza in materia "di ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale", mentre la lettera *d)* del successivo comma 4 riserva alla Regione la "polizia locale", quindi comprensiva della polizia giudiziaria e di sicurezza locale che invece ai sensi della lettera *l)* sarebbero di competenza esclusiva dello Stato. Abbiamo proposto questo esempio non casualmente; infatti anche il merito della questione è rilevante, in particolare tenendo presente che la materia della polizia locale è investita anche dal disegno di legge di Bossi sulla *devolution*. Su questo punto gli estensori dello schema avrebbero dovuto prestare particolare attenzione, invece sembrerebbe che così non sia stato, a meno che questa sorta di svista non sia stata perfettamente consapevole al fine di lasciare impregiudicato un argomento sul quale le tensioni nella maggioranza sono ben note. Se così fosse ne risulterebbe gravemente inficiata la credibilità politica dell'intera proposta, ma su questo possono dare risposta solo gli estensori del testo. Comunque, al di là di queste notazioni è la filosofia ispiratrice dello schema di disegno di legge a non apparire condivisibile.

Come espressamente affermato anche nella relazione di accompagnamento, lo schema del disegno di legge è, infatti, ispirato al convincimento che le incertezze sulle competenze derivino dalla previsione della potestà concorrente e dunque esso si prefigge di abolirla. Tuttavia, in riferimento alle materie proposte di competenza esclusiva dello Stato, ben nove volte ricorrono le espressioni "norme generali" od "ordinamento generale", nel senso che in queste materie lo Stato disporrebbe in via esclusiva solo delle norme o dell'ordinamento generali. A questo

punto si deve necessariamente presupporre che in tali materie possa esistere una legislazione regionale e che essa debba di necessità essere conforme a quanto stabilito dalle previsioni generali poste dalla legge dello Stato, altrimenti tali previsioni generali sarebbero come non date: cambiano le denominazioni, ma la potestà legislativa concorrente rimane. A tutto ciò si aggiunge poi la previsione secondo cui le Regioni dovrebbero esercitare la loro potestà legislativa esclusiva nel rispetto dell'interesse nazionale che credo, inevitabilmente, finirebbe con l'essere qualificato anche, se non esclusivamente, dalla legge dello Stato.

In vero, l'idea che un ordinato riparto delle competenze legislative possa essere costruito grazie a una pura e semplice separazione della legislazione è infondata e impraticabile, tant'è che finanche lo schema di proposta di revisione di cui stiamo parlando, nonostante tutte le dichiarazioni contrarie, poi in fatto recupera la concorrenza, ma con l'aggravante che ciò accade in forma surrettizia e dunque foriera di ulteriore confusione. Peraltro, una definitiva conferma di come le competenze legislative non siano separabili con l'accetta e che la concorrenza è un'insopprimibile esigenza degli ordinamenti composti si ricava ancora una volta dallo stesso schema in esame: nel comma 4, con riferimento alle materie che dovrebbero essere di esclusiva competenza regionale, ben sette volte si limita la sfera d'azione della legge regionale al solo ambito o interesse regionale, cosicché bisogna ritenere che, in quelle materie, per tutti i rapporti che travalicano la dimensione regionale debba disporre la legge dello Stato. In definitiva, questo testo quando pretende di individuare la potestà esclusiva dello Stato in molte materie rinvia anche alla legge regionale mentre, in modo simmetricamente rovesciato, rinvia alla legge dello Stato quando fa riferimento a materie di potestà legislativa esclusiva della Regione, con risultati forse addirittura ancor più confusi dell'attuale art. 117. Ad esempio, di competenza esclusiva della legge regionale sarebbe l'"industria in ambito regionale": cosa questa espressione possa effettivamente significare è impossibile stabilire in via preventiva. Anche in questo caso siamo dinanzi ad una surrettizia pre-

visione di potestà concorrente la cui effettiva estensione, mancando qualsiasi riferimento ai limiti verticali e orizzontali della materia, potrà essere determinata solo *ex post* sulla base del faticoso, concreto farsi dell'ordinamento.

6. In definitiva sono i criteri di fondo cui si ispira lo schema del Governo ad apparire non condivisibili: se non si ritorna ad accettare l'idea della potestà legislativa concorrente nel convincimento che essa è il vero fulcro dei rapporti tra Stato e Regioni, risulta molto difficile ipotizzare degli interventi tecnici per cercare di migliorare tale schema. Pertanto, credo che abbiano fatto benissimo le Regioni a schierarsi in difesa della potestà concorrente, anche se in questo momento politico in cui molti vogliono accreditarsi come efficienti semplificatori non è stato sicuramente facile. La ragion pratica, o se si vuole il buon senso, consiglierebbero di ripartire dal testo del vigente art. 117 per cercare di chiarire le tante sovrapposizioni e incertezze lessicali e soprattutto per riconsiderare, alla luce dell'esperienza, l'opportunità di questa o quella soluzione. Ma una tale iniziativa di sistemazione e affinamento della normativa da sola non appare sufficiente per sboccare la situazione. Essa dovrebbe essere accompagnata da un serio sforzo di potenziamento dei circuiti politici della cooperazione tra Stato e Regioni; viceversa per adesso non solo langue l'iniziativa per la seconda Camera, ma anche quella per la più modesta Commissione di cui all'art. 11 della legge di riforma. Tutto ciò appare assolutamente necessario non solo per procedere nel modo meno conflittuale possibile, ma anche al fine di dare impulso alla legislazione regionale che è il vero motore dell'attuazione della riforma. Infatti, il coinvolgimento delle Regioni nei procedimenti decisionali centrali, legislativi e non, sicuramente stimolerebbe la produzione legislativa delle Regioni medesime, determinando l'effettiva regionalizzazione delle materie.

La tematica del territorialismo è per sua natura esposta a mille demagogie, basti pensare alla strumentalizzazione della storia a fini identitari. Purtroppo, di recente, alle demagogie già note, se n'è aggiunta un'altra: quella del "presto e bene". Ven-

gono promesse stupefacenti semplificazioni e velocizzazioni, ma la realtà è un'altra: il processo della trasformazione di uno Stato accentrato in uno composto è inevitabilmente molto complesso, tanto complesso da consigliare scorciatoie che possano far smarrire del tutto il cammino. Soprattutto in questa fase di attuazione della riforma, tale processo di trasformazione richiede una tenace, coerente e sommersa capacità di migliorare gli assetti istituzionali gradualmente, giorno dopo giorno. Ma tutto ciò contraddice i canoni della politica spettacolo.