

Il Titolo V della Costituzione tra attuazione e revisione

di Antonio Ruggeri

Sommario

1. Avvertenze e notazioni introduttive. – 2. La naturale precedenza, logica e sistematica, della disciplina di ordine organizzativo su quella sostantiva (in ispecie, della Commissione integrata, tra attuazione e revisione della Costituzione). – 3. La (problematica) chiarificazione del confuso riparto delle competenze tra Statuti e leggi in ordine alla materia elettorale e la (solo apparente?) cancellazione della potestà ripartita. – 4. Ancora dell'incerto destino della potestà ripartita e della singolare "codificazione" dei principi fondamentali ad opera dei decreti delegati, secondo la legge La Loggia. – 5. La distribuzione delle funzioni: questioni di competenza, secondo il riparto costituzionalmente stabilito tra legge statale e legge regionale, e modalità di "conferimento" (in ispecie, carenze e instabilità della disciplina al riguardo prevista dalla legge La Loggia). – 6. Il modello di "regionalismo asimmetrico" prefigurato dalla riforma, la sua prematura ed irragionevole cancellazione voluta dalla "controriforma", l'opportunità di mantenerlo (se del caso, innovando al modulo di "specializzazione" fissato nell'art. 116). – 7. Devolution e "contro-devolution", mini- e maxi-riforme costituzionali, ovvero sia dell'uso "congiunturale" degli strumenti di regolazione costituzionale e dei guasti irreparabili da esso recati alla Costituzione.

1. Avvertenze e notazioni introduttive

Una duplice avvertenza va fatta prima di rispondere, nel modo più sintetico possibile, ai quesiti posti da *Le istituzioni del federalismo*, di ordine psicologico l'una e di ordine metodico l'altra.

Per l'un verso, debbo qui confessare il senso di non lieve disagio che avverto ogni volta che sono chiamato a pronunziarmi su questioni relative al nuovo Titolo V; un disagio che va, anzi, facendosi sempre più intenso col tempo e che si riporta, per una parte, al carattere confuso ed incerto del quadro costituzionale,

così come “novellato” dalla riforma del 2001, che esibisce gravi carenze di dettato ed anche qualche non secondaria discordanza interna, per un'altra (e, forse, più consistente) parte, poi, alla sua mobilità e complessiva instabilità. Di cosa, infatti, siamo oggi chiamati a discorrere da *Le istituzioni del federalismo*? Dei lineamenti presentati dal dettato costituzionale qual è, ammesso che se ne possano riconoscere fino in fondo i tratti senza troppe incertezze di ordine ricostruttivo, ovvero degli altri, di cui il dettato stesso potrebbe di qui a breve farsi portatore, a seguito della riforma della... riforma o degli altri ancora che, come chiarirò più avanti, potrebbero aversi a seguito di una riforma della riforma della riforma? È chiaro che quando i punti di riferimento si spostano di continuo e sono senza sosta rifatti, il disorientamento che affligge chi ad essi volge lo sguardo per averne (se non proprio certezze) talune essenziali indicazioni è tale da condizionare gli sviluppi e gli esiti dell'analisi sulle norme e sulla stessa esperienza che sulla loro base si forma.

A questa strettamente legata e da essa *quodammodo* discendente è, poi, la seconda avvertenza. In una congiuntura siffatta, in seno alla quale la stessa Carta costituzionale è innaturalmente piegata ad usi politici strumentali e ad occasionali convenienze ed è, dunque, obbligata a dismettere la qualità sua propria della tendenziale durevolezza, la stessa alternativa posta nel primo quesito tra attuazione e revisione costituzionale richiede di esser vista sotto una luce inusuale, complessivamente diversa da quella che invece le sarebbe propria, con la quale sia possibile separare in modo netto quanto fa capo all'una o all'altra. Il rischio è, infatti, che ciò che potrebbe esser pianamente fatto con la prima prenda invece corpo con la seconda, anzi con una serie interminabile e sfibrante di revisioni nelle quali l'originale e ad oggi fragile ed immaturo bipolarismo politico che connota il nostro sistema sia fortemente, irresistibilmente portato a rispecchiare la propria immagine ed a farsi, in modi sconvenienti, valere.

Tornerò sul punto anche sul finire di questa mia riflessione, per il rilievo cruciale che vi assegno; debbo, tuttavia, sin d'ora avvertire che le osservazioni che passerò ora a fare oscillano

esse stesse tra i due poli dell'alternativa suddetta, considerati tuttavia non nella loro identità e distinzione concettuale ma da una prospettiva per la quale l'uno corno potrebbe, alla prova dei fatti, rifluire nel secondo, confondersi in esso fino al punto da farsi, in buona sostanza, interamente assorbire.

Due ulteriori precisazioni vanno, poi, preliminarmente fatte.

La prima è che la risposta a ciascuno dei quesiti posti dalla *Rivista* presuppone una generale opzione metodologica tra “logiche” sistematico-ricostruttive diverse, ricevendone il necessario e fermo orientamento e l'indicazione per i suoi conseguenti svolgimenti di ordine teorico-dogmatico: una opzione che, nondimeno, non può, di tutta evidenza, essere ora fatta oggetto di puntuale verifica o anche solo di un appena apprezzabile approfondimento. Nel tracciare, infatti, i percorsi utilizzabili tanto in sede di attuazione quanto in sede di modifica dell'impianto costituzionale occorre preliminarmente chiedersi se la “logica” che sta a base dell'impianto stesso sia quella della separazione degli atti ovvero l'altra della loro integrazione o, volendo essere più precisi, dove ed in che misura si abbia l'una e dove ed in che misura l'altra; e, ancora, occorre chiedersi se siano maggiormente incoraggiate ad avviarsi ed a prendere corpo dinamiche unificanti per atti ovvero per procedimenti o infine per organi, per riprender ora una sistemazione che ho prospettato e svolto in altra sede. È chiaro, infatti, che non è affatto la stessa cosa optare per l'una o per l'altra soluzione, anche solo sotto il profilo dell'ordine temporale degli adempimenti (ma soprattutto per esigenze di ricomposizione organica del sistema), come tenterò di mostrare di qui ad un momento con esempi.

La seconda notazione attiene al carattere omnicomprensivo del primo quesito, del quale – a ben vedere – gli altri costituiscono una mera specificazione ovvero la messa a fuoco di alcuni dei suoi tratti maggiormente espressivi. Tra i quesiti al primo seguenti, poi, si danno alcune inevitabili sovrapposizioni, che potrebbero portare ad inutili ripetizioni ovvero a forzose separazioni concettuali in seno ad un ragionamento di necessità essenzialmente unitario. Preferisco, dunque, svolgere un unico discorso, seppure internamente articolato, cercando di toccare con

la massima rapidità, se non proprio tutti i punti descritti nelle domande, almeno quelli che a mia opinione si presentano come maggiormente bisognosi di considerazione.

2. La naturale precedenza, logica e sistematica, della disciplina di ordine organizzativo su quella sostantiva (in ispecie, della Commissione integrata, tra attuazione e revisione della Costituzione)

Mi parrebbe, in primo luogo, opportuno segnalare che molti dei problemi nell'immediato sollevati dal nuovo quadro costituzionale si debbono al convergere ed al reciproco ricaricarsi di due cause: la vistosa, imperdonabile assenza di una disciplina costituzionale della transizione e la disposizione in "circolo" – come mi è parso giusto altrove di chiamarla – degli atti necessari per l'attuazione della riforma che si rincorrono e condizionano pesantemente a vicenda, finendo con l'incidere negativamente sull'intero processo di implementazione della riforma. A ciò si aggiunga, poi, il (solo in parte giustificabile) ritardo della progettazione dei nuovi Statuti in ambito locale, in uno con le palesi, gravi difficoltà in cui essa versa, una progettazione afflitta da non poca confusione ed improvvisazione ed ancora eccessivamente legata a vecchi schemi. Né si trascuri la vera e propria insensibilità e carenza di consapevolezza che si ha ai livelli territoriali più bassi per ciò che concerne la necessità di far luogo ad un corposo rifacimento degli Statuti (e, discendendo, di altri atti ancora) degli enti minori. V'è, insomma, una "cultura" istituzionale dell'autonomia che va ancora complessivamente costruita ed alimentata e diffusa proprio ai livelli ai quali dovrebbe naturalmente attecchire.

Volendo ora fissare, sia pure in modo largamente approssimativo, un ordine di priorità delle cose da fare sul piano dell'attuazione, nonché delle innovazioni che sarebbe consigliabile introdurre sullo stesso piano costituzionale, mi parrebbe ormai provata la necessità di far luogo innanzi tutto alla disciplina (sia statale che regionale e locale in genere) di ordine

organizzativo e solo in un secondo momento di quella di ordine sostantivo, pur nei limiti in cui l'una e l'altra possano essere tenute fino in fondo distinte. La prima è, infatti, chiamata a far luogo a quel rinnovamento delle strutture e dei procedimenti da cui possono quindi essere prodotti atti normativi ed amministrativi rigenerati, prima ancora che nei contenuti, nel "metodo", per riprendere la generosa (ma fin qui utopica) indicazione dell'art. 5 della Costituzione, atti dunque finalmente congrui rispetto alle esigenze del nuovo quadro costituzionale e non più legati al vecchio, ormai largamente superato (perlomeno sulla carta... Che, poi, vi sia, temibile, il rischio che tra le maglie assai larghe di un dettato costituzionale fortemente ambiguo ed internamente oscillante possano tornare a mettere radici ed a riprodursi vecchie pratiche e metodi di normazione e di amministrazione non si dubita; ma, qui, i nodi sono, per una parte assai consistente, di ordine politico, e vanno dunque affrontati con strumenti ad essi adeguati, e, per un'altra parte, di carattere costituzionale e positivo in genere, come tali suscettibili di essere sciolti in via normativa).

Per l'aspetto ora considerato, la legge La Loggia – a prescindere da ogni riserva circa il suo stesso imminente e sia pur parziale superamento da parte della "controriforma" costituzionale, come mi piace chiamare quella ora avviata dal Governo, sulla quale peraltro tornerò specificamente più avanti – non mi pare che consenta di fare sostanziali passi in avanti. Soprattutto in relazione ad alcuni campi di esperienza, laddove la Carta rimanda a discipline statali sulle procedure, come ad es. in tema di "potere estero" delle Regioni, la legge in parola fa luogo a letture riduttive delle potenzialità espressive di cui le Regioni parrebbero esser state dotate dalla riforma e, comunque, a soluzioni non pienamente appaganti (si pensi solo al carattere circoscritto del potere contrattuale delle Regioni, per una parte strumentalmente orientato all'esecuzione ed all'applicazione – ma, *rectius*, avrebbe dovuto dirsi "attuazione" – di accordi statali e, per un'altra parte, comunque piegato e sostanzialmente sguarnito di garanzie davanti a valutazioni di mera opportunità in ogni tempo e senza alcuna difficoltà fatte valere dal Governo).

In ogni caso, è chiaro che solo dopo che si avranno le norme sul cd. “potere estero” delle Regioni o le norme sulla Commissione integrata e, ancora, la nuova legge elettorale o il nuovo ordinamento della finanza, così come, in ambito locale, gli Statuti, ebbene solo dopo che siffatto *corpus* di discipline di carattere organizzativo sarà venuto alla luce, la riforma potrà iniziare a decollare davvero e, con essa, ricevere nuovo slancio l'autonomia, a tutti i livelli in cui si articola ed esprime.

Per ciò che concerne gli adempimenti di ordine organizzativo (in lata accezione), si tocca con mano quell'intreccio e quel perverso reciproco rimando che gli atti evocati in campo dalla riforma si fanno l'un l'altro, di cui dicevo poc' anzi.

Senza la Commissione integrata le nuove leggi-cornice (e, tra queste, ovviamente, la legge elettorale), la legge sulla finanza, le leggi di conferimento delle funzioni (segnatamente, laddove afferenti a materie di potestà ripartita), ecc., non possono più venire alla luce: il motore della riforma, insomma, si arresta e non può essere rimesso in moto senza la spinta congiunta dello Stato e delle autonomie. Col linguaggio da me preferito si potrebbe anche dire così: che l'unificazione-integrazione per organi precede logicamente e sistematicamente l'unificazione per atti o per procedimenti, laddove l'innaturale inversione di siffatto ordine può portare a guasti davvero irreparabili in sede di implementazione della riforma.

Va, tuttavia, sin da ora osservato (e con riserva di tornare sul punto, di estremo rilievo, anche più avanti) che nel momento in cui dovesse farsi luogo alla formale rimozione della potestà ripartita, così come proposto dal disegno di “controriforma” ora varato dal Governo, verrebbe meno una delle ragioni di fondo giustificative della “integrazione” della Commissione suddetta coi rappresentanti delle autonomie (e, segnatamente, delle Regioni), con la conseguenza che il modulo della unificazione per organi verrebbe a perdere una gran parte del suo significato, perlomeno di quel significato che, a mia opinione, è da riconoscere in rapporto ad altri moduli di unificazione-integrazione dell'ordinamento.

In ogni caso, la Commissione per poter funzionare a regime

abbisogna altresì di talune indicazioni che solo in ambito locale possono esserle date (segnatamente dagli Statuti), specie per ciò che concerne le modalità di elezione dei rappresentanti delle autonomie in Parlamento, come pure per quanto attiene ai rapporti tra questi e le assemblee e gli organi regionali e locali di governo in genere, ecc. La disciplina dei regolamenti camerati, come si vede, interferisce con quella statutaria, entrambe a conti fatti disponendosi in seno ad un unitario processo produttivo idoneo a giungere a maturazione unicamente grazie ad uno sforzo simultaneamente posto in essere ai diversi livelli istituzionali ai quali ciascuno degli atti che compongono il processo stesso si colloca.

Con riferimento alla Commissione integrata, poi, ho già suggerito all'indomani della riforma (e vedo che anche altri, come ora A. D'Aloia e S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, si dichiarano dello stesso avviso) di allargare il campo, inspiegabilmente ristretto, entro cui possono aversene gli interventi con gli effetti indicati nel comma 2 dell'art. 11 della legge di riforma. Non per le sole leggi-quadro (sempre che formalmente rimangano anche per l'avvenire...) o per i provvedimenti inerenti alla finanza si giustifica ed impone la fattiva partecipazione delle autonomie locali (e, specialmente, delle Regioni), ma anche, ad es., quanto alla confezione almeno di alcune leggi di potestà esclusiva dello Stato. Penso specialmente alle leggi (su cui tornerò per altri aspetti di qui a breve) che danno vita a norme "trasversali" o, comunque, a norme che abbiano carattere "istituzionale": le une e le altre, ad ogni modo, chiamate a variamente integrarsi con norme regionali e con queste a comporsi in sistema (si considerino, ad es., per l'un verso, le norme statali sui "livelli essenziali" delle prestazioni concernenti i diritti e, per l'altro, le norme statali che definiscono le funzioni "fondamentali" degli enti locali).

Ora, un'estensione siffatta può anche aversi (ed è auspicabile che si abbia) in via di fatto; ma, come sempre, mettere nero su bianco è più conveniente (se del caso, anche con una "mini-revisione" costituzionale per l'aspetto oggettivo, tuttavia dotata, come può vedersi, di effetti a largo raggio e non poco incisivi).

Se, poi, si volesse porre mano ad una ben più corposa riscrittura del disposto costituzionale sul punto, allora converrebbe forse ripensare alla composizione della Commissione stessa, troppo eterogenea e suscettibile di alimentare un'innaturale competizione interna tra le autonomie. Per questa ipotesi ricostruttiva (che, nondimeno, ancorché opportuna, giudico irrealistica), si potrebbe dar vita ad una complessiva riconsiderazione dei meccanismi di partecipazione delle autonomie alle dinamiche produttive che si impiantano e svolgono a livelli istituzionali via via superiori, assicurando il graduale ed armonico inserimento delle autonomie stesse in sedi di apparato in cui prende corpo la "cooperazione" intersoggettiva. In altri termini, si tratta davvero di ricostruire quella "Repubblica delle autonomie" di cui si ha la sintetica ed efficace rappresentazione nell'art. 114 della Carta (ed ora anche nella nuova rubrica data al Titolo V dal disegno governativo licenziato nell'aprile scorso). Una ricostruzione, dunque, autenticamente "dal basso" dei procedimenti e delle dinamiche in genere di unificazione-integrazione dell'ordinamento, quale potrebbe aversi – secondo un "modello" nel quale da tempo mi riconosco – riservando il posto in Parlamento ai soli rappresentanti delle Regioni, allo stesso tempo tuttavia ristrutturando l'apparato regionale – a partire proprio dai Consigli – attraverso la costituzione di una Camera delle autonomie locali: la migliore delle garanzie, questa, a mio modo di vedere, che la voce delle Regioni in Parlamento sarà, per ciò stesso, la voce di un sistema delle autonomie internamente integrato ed ormai dunque pienamente unificato in ambito locale.

Se, poi, si pensa ad una ristrutturazione più corposa e radicale della seconda Camera ed alle forme della rappresentanza regionale che in seno ad essa possono aversi, la questione si complica non poco a motivo delle non lievi difficoltà che si hanno a "bilanciare" interessi di varia natura, che parrebbero spingere verso esiti ricostruttivi anche profondamente diversi. Sul punto – come si sa – la discussione è aperta da tempo, e molte invero sono le soluzioni astrattamente prospettabili e concretamente prospettate (ancora una volta, la fantasia italica

si mostra in tutta la sua formidabile capacità di espressione...). Non posso, nondimeno, non approfittare dell'opportunità che mi è oggi offerta per avvertire circa il rischio che il carattere genuinamente "regionale" della rappresentanza stessa possa andare smarrito, per cedere il posto a forme, tanto più subdole quanto più abilmente mascherate, di rappresentanza a conti fatti esclusivamente partitica (e non propriamente territoriale o istituzionale), che sostanzialmente non sposterebbero di un sol passo lo stato attuale di cose (questa avvertenza sento di dover fare davanti alla soluzione, a quanto pare prospettata come prioritaria dal Comitato allo scopo istituito, che vorrebbe eletti a suffragio diretto i componenti del Senato, soluzione sulla quale rammento il crudo giudizio datone da R. Tosi e il più articolato commento fattone da L. Antonini; ma anche altre possibili opzioni, quale quella, patrocinata dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, di far scegliere i componenti stessi in parte a suffragio universale ed in parte con meccanismo di secondo grado ovvero l'altra ancora che li vorrebbe tutti eletti dai Consigli, porterebbero ad un esito non dissimile, secondo quanto peraltro insegna la sconcertante esperienza maturata sul terreno della partecipazione regionale all'elezione del Capo dello Stato). È tuttavia da chiedersi quale sia il senso di un siffatto ragionare attorno al modo migliore per integrare le autonomie (sia tra di loro che) con lo Stato, quando la stessa Commissione prevista dall'art. 11 potrebbe di qui a breve esser devitalizzata, in conseguenza della (formale) rimozione della potestà ripartita. Cautela piuttosto vorrebbe – a me pare – che, fino a quando non si riscriveranno le disposizioni del titolo I della Carta, la Commissione sia messa in grado di funzionare nel migliore dei modi, ancora di più estendendosi – come si è venuti dicendo – l'area degli interventi e non già riducendone la capacità d'incisione sulle dinamiche produttive. La carrozza si può pure mettere da canto, ma solo dopo che si è comprata la macchina; altrimenti, c'è il rischio di restare a piedi e di non poter colmare la distanza che separa da Roma...

3. *La (problematica) chiarificazione del confuso riparto delle competenze tra Statuti e leggi in ordine alla materia elettorale e la (solo apparente?) cancellazione della potestà ripartita*

Anche per altri punti è da chiedersi se – come si avvertiva poc'anzi – alcune novità convenga che si abbiano sotto forma di attuazione del quadro costituzionale ovvero del suo (pur parziale, ma corposo) rifacimento.

Suggerirei, ad es., di rimuovere quella che promette di essere una causa di probabile, aspro contenzioso, vale a dire la sovrapposizione e vera e propria contraddizione esistente tra il primo e l'ultimo comma dell'art. 122 Cost., in ordine alle fonti competenti alla disciplina della elezione del Presidente della Regione (il problema è stato eluso dalla corposa ed articolata sent. 196/2003; né, a dire il vero, avrebbe con ogni probabilità potuto esser diversamente, per il modo con cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi su talune questioni relative alla "materia" elettorale).

Al fine di eliminare la sovrapposizione suddetta, molte soluzioni sono, in astratto, possibili e molte – come si sa – sono state ventilate in dottrina, tuttavia per l'uno o per l'altro verso non pienamente appaganti. Il modo più drastico per superare l'antinomia, allo stesso tempo rilanciando verso nuove, sostanziali acquisizioni l'autonomia, sarebbe quello di devolvere l'intera disciplina in parola alla esclusiva normazione locale (alla legge dandosi la definizione del sistema di elezione al Consiglio e delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, allo Statuto quella del sistema di elezione del Presidente; ma, forse, ancora meglio si farebbe a demandare allo Statuto la fissazione dei lineamenti di tutta questa disciplina, sottraendola così agli umori variabili della maggioranza di turno).

Ritenendosi, tuttavia, una soluzione siffatta troppo ardita o sbilanciata a favore dell'autonomia, si potrebbe optare per l'assegnazione alle leggi richiamate nel primo comma dell'art. 122 della sola regolazione dell'elezione al Consiglio (e della normazione a contorno) ed allo Statuto della disciplina di tutto

il resto. E, però, anche questa ipotesi, che si orienta per una separazione netta delle discipline, espone a rischi assai gravi, il più rilevante dei quali è la possibile discordanza interna alla regolazione della forma di governo. Non si dimentichi, poi, che le leggi regionali in materia di organizzazione in genere sono, ad ogni modo, tenute a fare i conti, per una parte, coi principi fondamentali delle leggi-quadro e, per un'altra, con lo Statuto, potendosi pertanto trovare costrette a faticare non poco al fine di ricongiungere l'una con l'altra disciplina di base e riportarle ad unità (per fortuna, va aggiunto, la legge-quadro sulle incompatibilità è cauta e contenuta nel suo articolato e, tutto sommato, rispettosa dell'autonomia; tutto da vedere è, però, se sarà così anche per la nuova legge elettorale per i Consigli, una volta chiamata a legarsi con soluzioni statutarie divergenti in ordine al modo di scelta del Presidente ed alla forma di governo in genere).

Ad ogni buon conto, la soluzione maggiormente lineare è pur sempre quella di riscrivere sul punto il dettato costituzionale; ma, forse, basterebbe che la legge-quadro in materia elettorale si autolimitasse alla sola posizione dei contenuti qui prefigurati, per ciò solo potendosi espandere a tutto campo la disciplina statutaria e, subordinatamente a questa (e solo a questa), la legislazione chiamata al suo ulteriore svolgimento. Come si vede, l'attuazione della Costituzione può, nei fatti, porsi come *quodammodo* "sussidiaria" rispetto ad una mancata revisione della Costituzione stessa, nei limiti in cui l'oggettiva ambiguità e vaghezza del dettato della Carta lo consenta (e sempre che – ovviamente – si abbia una ferma e convergente volontà politica in tal senso).

Naturalmente, la soluzione qui prefigurata, che restringe il campo della legislazione ripartita in materia elettorale ad essa sottraendo la disciplina dell'elezione del Presidente, è pensabile unicamente in un contesto che conosca siffatto tipo di potestà, che però – come si è accennato – parrebbe destinata ad essere cancellata dalla "controriforma".

Due osservazioni sono, tuttavia, al riguardo da fare, una con specifico riferimento alla materia elettorale ora in discussione

ed una avente portata generale.

Quanto alla prima, si faccia caso alla stranezza costituita dalla generale soppressione, prefigurata dalla “controriforma”, della potestà concorrente e, però, dalla mancata modifica del primo comma dell’art. 122. Restando all’interno del nuovo quadro descritto dall’art. 117, secondo il disegno di “controriforma”, la Regione dovrebbe disporre di competenza esclusiva su ogni materia diversa da quelle assegnate *nominatim* allo Stato (e, tra queste, non v’è appunto quella cui si riferisce il primo comma dell’art. 122). Sennonché, non avendosi una esplicita rimozione o riformulazione del primo comma dell’art. 122, da una lettura sistematica dei disposti in esame e dalla considerazione della qualità di norma speciale del disposto da ultimo richiamato, si dovrebbe desumere la perdurante vigenza dello stesso; di modo che la materia elettorale seguirebbe ad essere comunque fatta oggetto di disciplina congiunta (“ripartita”) da parte di Stato e Regione.

La seconda notazione ha, poi, come si diceva, una generale valenza. Ed invero è ancora tutta da provare (ed è una prova che solo l’esperienza di là da venire potrà dare) l’effettiva scomparsa della potestà in atto prevista dal terzo comma dell’art. 117. Non posso, invero, qui trattenermi dal rinnovare il timore, già altrove manifestato (e che vedo ora anche da altri, come Q. Camerlengo, C.E. Gallo, T.E. Frosini e G. Tarli Barbieri, condiviso), che la prevista soppressione della potestà in parola costituisca più una manovra di facciata, gattopardesca, che di sostanza, sol che si consideri come allo Stato sia dato di penetrare con le sue “norme generali” e con altre norme “trasversali” ancora negli ambiti regionali, esprimendo una forza di vincolo praticamente immutata rispetto al passato (se non, addirittura, una ancora più intensa: sul punto v., ora, le ipotesi interpretative formulate da S. Mangiameli, N. Zanon e R. De Liso, in risposta ad una benevola opinione manifestata da A. Chiappetti verso la “controriforma”). Già ad una prima scorsa del disegno di “controriforma”, mi è venuto subito in mente l’accostamento delle “norme generali” delle leggi statali, di cui si discorrerà nel nuovo art. 117, con le “norme generali” pro-

prie delle leggi di delegificazione, che – come si sa – possono (e, forse, debbono) presentarsi in forma ancora più puntuale e dettagliata di come si abbiano i “principi e criteri direttivi” delle leggi di delega (che, poi, le une e le altre norme legislative siano praticamente indistinguibili – com’è stato fatto più volte notare, ad es. da E. Malfatti – è un altro discorso, che nondimeno non incide sulla ricostruzione teorica dei “modelli” e dei “tipi” di atti che li compongono).

Come si vede, quali vantaggi le Regioni possano realisticamente attendersi dal “transito” di alcune materie dall’area della potestà ripartita a quella della potestà “residuale” è davvero assai problematico prefigurare, mentre secca è la perdita avuta col ritorno di altre, significative materie nell’area della esclusiva competenza dello Stato.

4. Ancora dell’incerto destino della potestà ripartita e della singolare “codificazione” dei principi fondamentali ad opera dei decreti delegati, secondo la legge La Loggia

Molte altre questioni, ugualmente oscillanti tra la prospettiva dell’attuazione e quella della revisione, possono essere variamente viste a seconda che si consideri maggiormente forte la spinta a favore dell’una ovvero dell’altra forma di impianto e di sviluppo della “Repubblica delle autonomie”.

Si considerino ora le novità di ordine sostantivo e si rifletta, ancora solo per un momento, sulla condizione delle potestà legislative. È chiaro che la sollecitazione al varo di nuove leggiquadro, specie per le materie “nuove” di competenza della Regione ovvero con riferimento all’organizzazione in genere (e, dunque, alla materia elettorale, della finanza, ecc.), perde di significato o, come ora dirò, richiede di essere rivista sotto una luce in parte diversa a seconda che la potestà in atto prevista dal terzo comma dell’art. 117 sia, o no, mantenuta. In realtà, come pure facevo di sfuggita ad altro riguardo dianzi notare, l’esigenza che alcune leggi statali debbano venire urgentemente

alla luce si ha ugualmente, sol che si osservi come, anche per il caso della eventuale (ma solo formale?) cancellazione della potestà in parola, su molti campi materiali si prefigura un intreccio di norme statali (aventi carattere “generale”) e di norme regionali che, se prive delle prime, assai problematicamente possono essere adottate e portate ad effetto (senza, poi, contare le ulteriori norme, di produzione infraregionale, che pure potranno e dovranno aversi sui campi stessi).

In ogni caso, vorrei cogliere l’opportunità oggi offertami da *Le istituzioni del federalismo* per rinnovare la mia ferma opposizione all’idea, da altra dottrina (ancora A. D’Atena) definita “aberrante”, di una “ricognizione” – come pure, con studiata cautela e però non rimossa ambiguità, si dice essere nella legge La Loggia –, a mezzo di decreti delegati, dei principi fondamentali della legislazione vigente. E ciò per una serie di ragioni che non possono essere ora nuovamente esposte e che fanno capo allo squilibrio che si avrebbe tanto in seno ai rapporti tra Parlamento e Governo quanto a quelli tra Stato e Regioni, una volta che dovesse farsi luogo al “riconoscimento” dei principi stessi non già in via legislativa e con la sostanziale partecipazione delle autonomie (attraverso la Commissione integrata), ma attraverso atti e procedure che rischiano di passare sopra la testa delle autonomie stesse. Dico “rischiano” perché è bensì vero che gli schemi dei decreti “ricognitivi” dei principi dovranno essere portati all’attenzione sia della Conferenza permanente che della Commissione per le questioni regionali; è, però, da vedere se quest’ultima sarà nel frattempo stata “integrata” secondo le indicazioni sommariamente enunciate nell’art. 11 della legge di riforma e sulla base delle loro opportune specificazioni da parte dei regolamenti camerati (le previsioni di questi ultimi, poi, mi parrebbe assolutamente necessario che passino comunque per il vaglio della Conferenza permanente, altrimenti la rappresentanza delle autonomie potrebbe essere forgiata in modi comunque alle stesse “sgraditi” ed inadeguati a recepirne pienamente le istanze).

Quanto alla singolare procedura di “ricognizione” dei principi descritta nella legge La Loggia, non ha pregio opporre a

quanti (e, come si sa, sono molti) ne hanno dato un negativo apprezzamento che nulla vieta la eventuale ridefinizione dei principi stessi ovvero la formulazione di nuovi ad opera di leggi-quadro venute alla luce nel modo indicato dall'art. 11 della legge di riforma: dopo che si avrà il "testo unico" (o qualcosa che comunque sostanzialmente gli somiglia) ad opera del Governo, chissà se e quando verranno alla luce altri e autenticamente nuovi principi. Il rischio, insomma, è, ancora una volta ed anche per questo verso, quello della devitalizzazione di fatto della Commissione integrata, la sua sostanziale ibernazione ancora prima che cominci a funzionare (non valuta quest'aspetto chi – come ora M. Carli – giudica vantaggiosa la delega per la "ricognizione" dei principi, sempre che correttamente attuata).

Ad ogni buon conto, su tutto ciò converrà tornare a riflettere solo dopo che conosceremo la sorte della potestà concorrente (e, con essa, della Commissione integrata, che – come si avvertiva dianzi – ha appunto la sua specifica ragion d'essere proprio con riguardo alla confezione delle leggi-quadro).

5. *La distribuzione delle funzioni: questioni di competenza, secondo il riparto costituzionalmente stabilito tra legge statale e legge regionale, e modalità di "conferimento" (in specie, carenze e instabilità della disciplina al riguardo prevista dalla legge La Loggia)*

Una questione assai complessa è, poi, quella concernente la disciplina di allocazione delle funzioni.

Qui, i problemi di fondo sono essenzialmente due: se tenere fermo, o no, il modello costituzionale che distribuisce le funzioni agli enti locali lungo il crinale, sottilissimo come la lama di un rasoio, costituito dal carattere delle funzioni stesse rispettivamente come "fondamentali" e "non fondamentali"; e, poi, come far luogo ai relativi "conferimenti" (latamente intesi).

Per il primo aspetto, si potrebbe pensare a spostare nell'area della potestà esclusiva delle Regioni l'intera disciplina dell'ordinamento degli enti locali, riprendendo dunque un'indicazione

che – come si sa – si ha già secondo gli Statuti speciali. Tuttavia, anche una ipotetica innovazione siffatta subirebbe numerosi e consistenti ritagli interni, in relazione alle non poche materie comunque trattenute allo Stato, ora in modo autenticamente pieno ed ora in modo – diciamo così – “semipieno” (laddove, cioè, la competenza dello Stato stesso si arresti alla posizione delle sole “norme generali”, di cui si è dietro discorso). E, almeno per queste materie, il contenzioso seguirà – temo – a mantenersi assai elevato, proprio in ragione del carattere impalpabile della linea distintiva delle competenze. Quanto alle materie di potestà piena dello Stato, infatti, si tratta – come sempre – di delinearne i confini, stabilendo quindi quali funzioni vi rientrino e quali invece vi rimangano escluse; per le materie di potestà “semipiena”, oltre a ciò, si tratta ulteriormente di individuare dove passa la linea distintiva tra ciò che è “generale” e ciò che “generale” non è, con tutte le incertezze e difficoltà che usualmente si accompagnano a siffatte ricognizioni.

Il contenzioso poi – vorrei incidentalmente notare – promette di aversi con toni ancora più accentuati qualora dovesse passare così com'è il disegno di “controriforma” approvato dal Governo nell'aprile scorso, dal momento che in esso si discorre (lett. o) di un “ordinamento generale [...] delle funzioni fondamentali” di Comuni, ecc. La qual cosa può, invero, far pensare che l'area di competenza statale sia destinata a restringersi alla sola disciplina di base (sarà questo il vero significato da dare al termine “generale”?) delle stesse funzioni “fondamentali”, e non pure a queste ultime nella loro interezza. Se ne avrebbe, insomma, per questa ipotesi interpretativa, che la disciplina delle funzioni suddette si avrebbe in modo sostanzialmente “ripartito” tra Stato e Regioni, restando poi, a quanto pare, affidata l'ulteriore regolazione delle funzioni “non fondamentali” alla competenza esclusiva, rispettivamente, di Stato e Regione a seconda delle materie cui le funzioni stesse fanno capo. Sennonché, come ancora da ultimo si è rammentato, molte delle materie trattenute allo Stato sono, in realtà, delle “non materie” – per riprender un'efficace etichetta di A. D'Atena – e piuttosto si atteggiavano a discipline di natura “trasversale”; di modo che le

funzioni che ad esse fanno capo costituiranno comunque oggetto di una regolazione “mista” (e – aggiungerei – anche prevedibilmente confusa...), frutto dell’apporto sia dello Stato (quanto alle summenzionate “norme generali”) che delle Regioni (per la parte restante).

Ora, questa matassa così aggrovigliata non può, a mio modo di vedere, essere convenientemente dipanata restando legati all’idea, ormai largamente obsoleta (ancorché ad oggi largamente diffusa in dottrina e tra gli operatori), della supposta rigida separazione delle competenze e delle fonti che ne sono espressione. Occorre piuttosto puntare su sedi istituzionali miste (torna nuovamente il riferimento soprattutto alla Commissione integrata) per la elaborazione degli atti statali da cui prende avvio il processo di definizione delle funzioni, prima, e, quindi, di conferimento delle stesse. Un processo che poi si articola e svolge in ambito locale attraverso discipline comunque bisognose di venire alla luce col fattivo apporto degli stessi enti territoriali minori (in sede di Consiglio delle autonomie ed in altre sedi ancora). Ed è superfluo qui nuovamente osservare, dopo che se n’è in più sedi discusso, come soprattutto da un equilibrato smistamento delle funzioni da parte delle leggi statali (leggi “partecipate” nel senso appena detto) dipenda la riuscita dell’intera operazione di riallocazione delle funzioni, la quale nondimeno richiede di esser perfezionata in ambito locale in modi e con contenuti comunque adeguati alla natura degli interessi ed alle capacità degli enti chiamati a farsene cura (secondo ragionevolezza, insomma).

In attesa che tutto ciò si abbia nel modo più ordinato possibile e congruo alle esigenze dei singoli contesti territoriali, il quadro delineato nella legge La Loggia si connota all’insegna della precarietà ed incertezza.

In primo luogo, si prevede, ancora una volta, il conferimento di una delega al Governo (in occasione del cui esercizio si vorrebbe valorizzato il ruolo della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari) al fine della determinazione delle funzioni “fondamentali”, qualificate come “essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell’ente e per il soddisfacimen-

to di bisogni primari delle comunità di riferimento” (art. 2, c. 4, lett. *b*). Come si vede, non si fanno molti passi in avanti rispetto alla sibillina formula costituzionale, limitandosi peraltro l’atto stancamente a confermare che Stato e Regioni fanno luogo alla distribuzione delle funzioni “secondo le rispettive competenze” (art. 7), sulla base di criteri enunciati con somma vaghezza e anche qualche inutile (anzi, dannoso) appesantimento e ridondanza di formule (si pensi solo ai “motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell’azione amministrativa” e ai non meglio precisati e diversi dai precedenti “motivi funzionali” sulla cui base si giustifica la mancata devoluzione di funzioni ai Comuni e la loro allocazione a livelli istituzionali più alti).

In secondo luogo, si aggiunge (art. 2, c. 5) che la decorrenza dell’esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, laddove attribuite ad enti diversi da quelli che le esercitano in base alla disciplina in vigore, e il trasferimento di beni e risorse da parte dello Stato presentano comunque carattere precario, valendo fino alla riforma del sistema della finanza (ancora un rinvio, come si vede, da una riforma all’altra, coi conseguenti ripensamenti che possono aversene, tali da determinare un continuo rifacimento, proprio come nella tela di Penelope, del tessuto ordinamentale). Qui, tuttavia, la questione rimasta irrisolta, sulla quale la dottrina aveva opportunamente e sia pure problematicamente fermato l’attenzione, è quella relativa ai destinatari dei trasferimenti stessi: se essi debbano cioè indirizzarsi *omisso medio* agli enti naturalmente destinatari, così come invero parrebbe, o se non debbano piuttosto passare dalle Regioni, chiamate all’ulteriore smistamento in ambito locale. Questione terribilmente seria, se si considera che l’una soluzione presenta il duplice vantaggio di accorciare i tempi della messa a regime del nuovo impianto costituzionale e di sottrarre le autonomie locali all’alea, che l’esperienza delle deleghe mancate o largamente carenti ha dimostrato esser non meramente teorica, del sempre temibile accentramento dell’amministrazione regionale. Dal suo canto, l’opposta soluzione valorizza il ruolo della Regione e promette (sulla carta...) di presentarsi come maggiormente adeguata alle esigenze dei singoli contesti. Vantaggi e

svantaggi, come si vede, si distribuiscono equamente tra entrambi i corni dell'alternativa suddetta, rendendo estremamente disagiata prendere partito per l'uno ovvero per l'altro di essi (in ogni caso, come dicevo, non lo fa con chiarezza la legge in parola).

In terzo ed ultimo luogo, si stabilisce, in nome del principio di continuità, che fino all'adozione dei nuovi "conferimenti" le funzioni seguiranno ad essere esercitate dagli enti che in atto ne dispongono, "fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale" (art. 7, c. 6). Sacrosanta disposizione, questa, dal momento che l'amministrazione non può, ovviamente, fermarsi, ma che rischia di tradursi in un comodo alibi per ulteriori inerzie o veri e propri ostruzionismi striscianti frapposti all'attuazione della riforma.

Ora, quest'aura di stabile... instabilità delle discipline non rimane senza conseguenze non solo per ciò che attiene al sistema delle relazioni tra gli enti territoriali ma anche quanto alle relazioni intercorrenti tra tali enti ed altri soggetti. È chiaro, ad es., che l'ulteriore devoluzione di funzioni ai privati, in applicazione della cd. sussidiarietà orizzontale, sarà costretta a fermarsi ovvero a svolgersi all'insegna essa pure della precarietà e dell'incertezza fino a quando non sarà definito il quadro delle allocazioni delle funzioni fra gli enti territoriali ovvero sia per il caso che il quadro stesso si presenti come internamente confuso e afflitto da gravi contraddizioni, che portino in sé il segno dei conflitti per l'accaparramento delle maggiori funzioni possibili da questa o quella parte.

Anche su questo punto di snodo del nuovo modello, la legge La Loggia esibisce vistose carenze, non andando oltre la stanca ripetizione della fin troppo cauta e reticente formula costituzionale (art. 7, c. 1; ma, sul punto, a me pare che spetti poi soprattutto agli Statuti impegnarsi nell'individuare, sia pure con la consueta essenzialità di dettato, condizioni, modalità e limiti dei "conferimenti" ai privati ed alle autonomie funzionali, come pure le garanzie degli stessi in ordine alla possibile, comunque bisognosa di essere giustificata e sottoposta ad un severo scrutinio di validità, avocazione delle funzioni da parte degli enti

che se ne sono in precedenza spogliati al fine di “favorirne” l’esercizio ad opera dei privati e degli enti non territoriali).

6. *Il modello di “regionalismo asimmetrico” prefigurato dalla riforma, la sua prematura ed irragionevole cancellazione voluta dalla “controriforma”, l’opportunità di mantenerlo (se del caso, innovando al modulo di “specializzazione” fissato nell’art. 116)*

Tutti i problemi ai quali si è ora accennato richiedono, poi, di essere rivisti sotto una luce diversa a seconda che si tenga o no fermo il “tipo” di regionalismo prefigurato dalla Carta “novellata” all’ultimo comma dell’art. 116. Il disegno di “controriforma” licenziato dal Governo nell’aprile scorso vorrebbe che al riguardo si tornasse all’antico; e, francamente, non si capisce perché. Né varrebbe opporre che la “specializzazione” dell’autonomia delineata nel disposto costituzionale ora richiamato ha un senso unicamente al fine della promozione della potestà concorrente in potestà esclusiva delle Regioni, un fine ormai raggiunto dalla stessa legge di “controriforma”.

A questo argomentare possono, a mia opinione, essere opposte almeno tre buone ragioni.

La prima, di ordine sostanziale ma non per ciò irrilevante, è che la potestà stessa – come s’è dietro fatto notare – riprende quota, sia pure sotto mutata veste.

La seconda è che non per le sole materie... “non materie” ma anche per altre potrebbe assistersi a forme varie e variamente articolate sul territorio di “specializzazione”, vale a dire di espressione differenziata di autonomia, ad es. recuperando la vecchia potestà attuativo-integrativa. Non vale osservare che, in fondo, su ogni materia può aversi quella singolare forma di “cooperazione” internormativa che prende corpo attraverso la “delega” della potestà regolamentare, di cui al sesto comma dell’art. 117, peraltro sostanzialmente mantenuto anche dal disegno di “controriforma” (a proposito della potestà regolamentare, per come disciplinata da quest’ultimo, si osservi come ne

siano ancora di più fatte espandere le manifestazioni da parte dello Stato, fino a comprendere i casi – prevedibilmente non infrequenti – di esercizio dei poteri sostitutivi). Dicevo che non ha pregio una osservazione siffatta, per la duplice ragione che la suddetta potestà legislativa “minore” – per riprendere una vecchia etichetta di I. Faso, poi divenuta d’uso comune – può essere esercitata in via istituzionale, e non soltanto dunque nei casi ed alle condizioni di volta in volta fissate dalle leggi statali di “delega”, e che gli atti adottati dalle Regioni in esercizio della “delega” soggiacciono – come si sa – ad un regime comunque diverso da quello che è proprio delle leggi.

Ora, invece, a stare alla innovazione prevista dal disegno di “controriforma”, si fa luogo ad un irragionevole irrigidimento del modello che – temo – possa obiettivamente alimentare le mai sopite tentazioni centralistiche che hanno negativamente segnato – com’è a tutti noto – l’intero arco della vicenda regionale del nostro Paese. Forse, il modulo prefigurato nell’ultimo comma dell’art. 116 non è, invero, idoneo a portare all’impianto di quel regionalismo asimmetrico e progressivo che è proprio di altre esperienze, quale quella spagnola (dove pure non è riuscito a dare i frutti sperati, come documentano alcuni studi ancora di recente portati a termine). Forse, insomma, avrebbe potuto farsi ancora di più e di meglio; ma, il ritorno all’antico mi pare indubbio che non segni un avanzamento dell’autonomia.

La terza e principale ragione è che la soppressione del peculiare modulo di ridefinizione del quadro costituzionale delle competenze acquista, a mio modo di vedere, un significato singolarmente negativo sul piano del metodo, prima ancora che su ogni altro; e sta, appunto, a testimoniare che la revisione del quadro stesso rimane “affare” esclusivo dello Stato, potendosi avere unicamente nelle forme usuali indicate nell’art. 138 e non più in modo sostanzialmente pattizio.

Non intendo ora riaprire un complesso dibattito (che, a tacer d’altro, ci obbligherebbe ad approfondimenti teorici assai impegnativi, qui assolutamente fuor di luogo) circa l’opportunità di mettere da canto la forma costituzionale per far luogo – per

questa come pure, volendo, per altre fattispecie – alle modifiche della Carta: non difendo, dunque, per un aprioristico convincimento, il modulo introdotto dalla riforma del 2001, tutt'altro... Forse, anzi, la soluzione maggiormente appagante avrebbe potuto (e un domani potrebbe...) esser quella di mantenere il vecchio ma collaudato procedimento aggravato, col quale dar seguito ai "patti" raggiunti da Stato e Regione, anziché far luogo alla pur tipizzata procedura descritta nell'art. 116. Semmai, potrebbe rivelarsi ancora più conveniente aggravare ulteriormente la procedura dell'art. 138, in via generale (come mi parrebbe necessario, al fine di porre un argine a quell'uso "congiunturale" e di parte degli strumenti di regolazione costituzionale, di cui dicevo all'inizio di questa mia riflessione e su cui tornerò pure di qui ad un momento) o, quanto meno, con riferimento al caso ora specificamente discusso. Un aggravamento che potrebbe, ad es., prender corpo attraverso l'abolizione del *quorum* della maggioranza assoluta ed il mantenimento della sola maggioranza qualificata per l'approvazione della legge (formalmente costituzionale, secondo la tesi qui proposta) di "specializzazione", la previsione come in ogni caso possibile del referendum (azionabile, ad es., anche da parte delle autonomie locali, secondo modalità naturalmente tutte da definire) e, più in genere, la valorizzazione del ruolo giocato dagli enti locali (in atto meramente consultivo), ecc.

Si modifichi o no il procedimento di "specializzazione", mi pare comunque provata l'opportunità di preservare il ruolo patrizio in esso svolto dalle Regioni, per ciò che può attendersene in vista della promozione dell'autonomia, in ogni sede o forma in cui essa si esprime e realizza.

Per il caso, poi, che si dovesse avere – come mi auguro – un ripensamento al riguardo da parte dello stesso autore del disegno di "controriforma" o della maggioranza parlamentare in occasione della sua approvazione, e si dovesse dunque tener fermo il disposto dell'ultimo comma dell'art. 116, sarebbe urgente modificare la legge cost. 2/2001, riconoscendo anche alle Regioni ad autonomia differenziata la stessa condizione di cui già godono (per quanto ad oggi solo sulla carta...) le Regioni

restanti. Intollerabile è, infatti, la discriminazione *in peius* – una delle non poche, tangibili manifestazioni di specialità rovesciata – che si ha per il fatto che le cinque Regioni vedono la loro partecipazione alla modifica dei rispettivi Statuti restare confinata nella forma della mera consulenza, laddove ogni altra Regione può concordare con lo Stato il nuovo assetto delle competenze (su ciò, da ultimo, L. Cappuccio).

In generale, con riferimento alla condizione delle Regioni speciali, mi parrebbe diseconomico che ogni innovazione al quadro costituzionale, da quella fatta in modo organico nel 2001 a quelle ora in corso o alle altre ancora che dovessero in seguito aversi, ripeta la clausola dell'adattamento automatico degli Statuti alle sole norme “della presente legge costituzionale”, laddove da esse risulti una condizione di maggior favore per le Regioni stesse. Se, infatti, il rinvio è statico o materiale, ci si troverà ogni volta costretti a rinnovarlo; forgiandolo, invece, come dinamico o formale, tale da valere una volta per tutte, si avrebbe il vantaggio di non dover riprodurre la clausola in parola in ogni legge che fa avanzare (o, meglio, promette di far avanzare...) l'autonomia.

7. Devolution e “contro-devolution”, mini- e maxi-riforme costituzionali, ovverosia dell'uso “congiunturale” degli strumenti di regolazione costituzionale e dei guasti irreparabili da esso recati alla Costituzione

Un'ultima notazione, che investe specificamente la *devolution* e la sua modifica da parte della “controriforma” (la “*contro-devolution*” diciamo così) ma che, per la sua generale valenza, si dirige ad ogni altra possibile modifica, presente o futura, del quadro costituzionale (e – avverto – da qualunque parte politica provenga).

Della *devolution* non mi parrebbe opportuno qui specificamente discorrere, avendone già trattato in altri luoghi di riflessione scientifica, nei quali peraltro ho avuto modo di segnalare come – al di là dell'ambiguità della formula che prefigura

l'“attivazione” della potestà esclusiva sulle relative materie (quasi che non possa aversi sulle restanti...) – essa non faccia fare sostanziali passi in avanti all'autonomia regionale (se ne ha, peraltro, conferma anche da altre indagini, come quella svolta da G. Gardini). Ora, poi, non la sola disciplina regionale delle materie espressamente indicate nella legge sulla *devolution* ma quella di ogni altra si prevede nel disegno di “controriforma” che siano gravate dell'osservanza del limite dell'interesse nazionale, con imprevedibili effetti sullo stato futuro dell'autonomia. Confido che la giurisprudenza costituzionale saprà trovare il modo per fare del limite in parola un uso non diverso da quello fatto fin qui; non sarà, tuttavia, facile, se si considera che l'interesse nazionale è ora forgiato – come mi è parso giusto osservare in altra sede – quale limite “esterno” alle singole discipline statali idonee a circoscrivere l'autonomia regionale, che si aggiunge cioè agli interessi nazionali “interni” alle “norme generali” ed alle altre norme “trasversali” adottate dallo Stato ed idonee ad esprimere vincoli di varia intensità a carico dell'autonomia. Potranno, insomma, aversi forme o “livelli” diversi di presentazione degli interessi nazionali (appunto, interni ed esterni alle norme statali e tuttavia) pur sempre idonei ad essere fatti valere in sede di giudizio di costituzionalità (segnatamente, *sub specie* della ragionevolezza delle norme regionali).

Ora, non intendo esprimere alcun apprezzamento sul merito di siffatta innovazione che porta alla codificazione nei termini suddetti del limite dell'interesse nazionale, ormai *pleno iure* trasposto dal merito alla legittimità. Nel metodo, tuttavia, non posso trattenermi dal rinnovare qui il timore, già più volte manifestato, per un uso “congiunturale” – come ho ritenuto di chiamarlo (e vedo che ora l'espressione è ripresa anche da altri, come E. Balboni) – della Costituzione, innaturalmente obbligata a farsi carico di interessi contingenti e non già ad essere, com'è e come sempre dev'essere, espressione di valori o principi omnicondivisi.

Oggi, poi, stiamo assistendo ad un fatto assolutamente inusitato, davvero inimmaginabile: non solo alla (pur parziale) ri-

scrittura “faziosa” della Costituzione, alla “controriforma” appunto, ma alla confezione di una legge costituzionale-“manifesto”, quella sulla cd. *devolution*, fatta a bella posta per venire incontro alle esigenze vigorosamente avanzate da una delle forze della coalizione e tuttavia destinata ad essere quindi fagocitata da una legge più ampia, che non si limiti dunque a riceverla ma che, almeno per una sua parte significativa, la contraddica e, perciò, la privi della forza potenzialmente dirompente di cui si assume che la prima sarebbe dotata (sottolineo la forma verbale condizionale, dal momento che già il quadro costituzionale rifatto nel 2001 contiene al proprio interno le risorse idonee a fronteggiare come si conviene il rischio di spinte disgregatrici dell’unità: si pensi solo alla competenza dello Stato a fissare i “livelli essenziali” delle prestazioni concernenti i diritti).

Insomma, la stessa attuale maggioranza e il Governo che ne è espressione mettono in moto una “miniriforma” della riforma e, subito appresso, una più ampia riforma della riforma della riforma...

Vi è di più. Al momento in cui si consegnano queste osservazioni per la stampa (metà luglio del 2003) si apprende che, al fine di ricomporre talune, non poco divaricate posizioni tra le forze politiche componenti la coalizione di governo, si pensa di tornare all’antica idea (come si sa, già coltivata senza successo ai tempi delle Commissioni per le riforme) di mettere in cantiere una “maxiriforma” dell’apparato istituzionale, idonea a coprire non la sola area del Titolo V bensì estesa a camere e Corte costituzionale, per un verso, ed ai meccanismi della direzione politica, per un altro (v., in tal senso, ad es., l’intervista al ministro La Loggia de *La Repubblica* del 15 luglio 2003, p. 5, sotto l’indicativo titolo “Serve una sola grande riforma senza toccare l’unità del Paese”). Di modo che sia la “miniriforma” sulla *devolution* che la “controriforma” verrebbero assorbite e *quodammodo* “novate” (ancora prima di nascere...) dalla promessa, ennesima riforma organica della Costituzione.

Questo modo di procedere, al di là di ciò che se ne pensi per il merito delle soluzioni proposte, è assolutamente intollerabile,

per la elementare ragione che già il solo discorrere di imminenti e (inopinatamente dichiarate come) necessarie ed urgenti riforme, piccole o grandi che siano, delegittima la Costituzione (e le stesse leggi competenti a modificarla), la priva insomma di credibilità più ancora che di quella tendenziale stabilità, di quel profondo radicamento nel terreno ordinamentale, che è la cifra più genuinamente espressiva della natura della legge fondamentale (e delle altre leggi che ne danno il rinnovamento o l'integrazione).

Non saprei ora dire se lo scopo reale e recondito avuto di mira sia quello di alimentare una disaffezione diffusa verso la Carta, screditandola col fatto stesso di connotarla come ormai (e seppure solo in parte) inservibile e, comunque, come innaturalmente precaria, vale a dire di dotarla di quella stessa attitudine o "qualità" all'incessante rinnovamento che è propria delle leggi comuni. Non ho dubbi, però, che proprio questo sia l'effetto che prima o poi si raggiungerà, se già non si è raggiunto... Se non riusciremo a porre un argine a questa dissennata tendenza, credo che non abbia molto senso seguitare a discorrere di questioni aperte dalla Carta e di come risolverle, una volta che la Carta stessa sia fatta oggetto di continue cancellature e riscritture, come ai tempi delle interpolazioni degli antichi testi, al punto da non distinguersi più ciò che v'è di genuino da ciò che invece lo inquina e travisa.