

## **La riforma del Titolo V tra resistenza al cambiamento e incompiutezza delle scelte**

---

*di Franco Pizzetti*

1. Le questioni poste da *Istituzioni del federalismo* sono tutte incentrate sul tema della riforma del Titolo V della Costituzione e, come è giusto, riguardano in particolare alcuni grandi temi specifici: la oggettiva parzialità di questa riforma rispetto a un mutamento della forma di Stato che, per essere compiutamente coerente, richiede comunque anche la riforma del Parlamento; le difficoltà relative alla sua attuazione, a partire dal grande ritardo che proprio su questo piano si è accumulato negli ormai quasi due anni dalla sua entrata in vigore e che le stesse deleghe contenute nella l. 131/2003 sono destinate a prolungare, nella migliore delle ipotesi, ancora per non pochi mesi; la instabilità oggettiva che la caratterizza come conseguenza dei continui annunci governativi di “riforma della riforma” e della già concretamente avvenuta approvazione in prima lettura del cd. progetto di “*devolution*”, caro in particolare al ministro Bossi e al suo partito.

Sono tutte domande importanti e stimolanti, che toccano esattamente i principali “punti problematici” legati all’innovazione introdotta nel nostro ordinamento costituzionale dalla riforma del Titolo V.

Tuttavia a me pare che possa essere non inutile affrontare il tema di fondo proposto dalla Rivista anche da una visuale più ampia.

2. I nodi di fondo che caratterizzano l’attuazione di questa riforma, e che sottostanno ad ogni specifico problema che di volta in volta si pone, mi paiono essere sostanzialmente due: uno di natura politico-culturale e l’altro di carattere sistemico-costituzionale.

Si è detto, non senza una qualche ragione, che, dopo ripetuti e sempre falliti tentativi di cambiare la seconda parte della Costituzione attraverso procedimenti di revisione derogatori rispetto all'art. 138, e tali da consentire una visione di insieme delle modificazioni da introdurre, con la l. cost. 3/2001 è stata proprio l'utilizzazione del normale procedimento di revisione costituzionale che ha reso possibile dare al Paese una riforma capace non solo di stabilizzare i mutamenti in senso "federale" già intervenuti con le leggi "Bassanini", ma anche di dare allo Stato repubblicano una nuova forma, coerente con quella prospettiva "federalista" che, non senza qualche anche profonda differenziazione, era stata comunque alla base di quasi tutti i progetti elettorali della XIII legislatura e, in ogni caso, già nell'ambito della Commissione bicamerale D'Alema, aveva registrato una larga convergenza sui suoi aspetti principali.

Questa tesi, che è stata più volte e in più sedi sostenuta ed enfatizzata, è certamente esatta e, al di là delle polemiche che spesso la hanno accompagnata in sede politica e talvolta anche in dottrina, appare sostanzialmente corretta.

Tuttavia, a ben vedere essa coglie una parte soltanto della realtà.

Di fatto, con la l. cost. 3/2001, così come già era avvenuto in parte con la l. cost. 1/1999, si sono introdotte nell'ordinamento costituzionale innovazioni profonde, finalizzate essenzialmente a risolvere problemi specifici, sia pure di grandissima rilevanza, quali una nuova forma di governo e un nuovo spazio di autonomia statutaria per le Regioni (l. cost. 1/1999) e una diversa articolazione della Repubblica, finalizzata a definire un nuovo e diverso sistema di rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli altri tre livelli di governo territoriali individuati dal nuovo art. 114. È però mancata, in tutti e due i casi, una riflessione adeguata sul sistema costituzionale complessivo che da queste riforme sarebbe scaturito.

Il fatto stesso di procedere in questi casi con semplici e puntuali, per quanto ampie, leggi di revisione costituzionale, ha fatto sì che la stragrande maggioranza dei decisori e delle forze sociali e politiche del Paese operasse come se potesse davvero

essere “vera” la tesi che già da venti anni, sia in dottrina che nel dibattito politico, si veniva sostenendo: e cioè che purché nulla cambiasse della prima parte della Costituzione, il progetto costituzionale originario, e soprattutto i valori di fondo che lo hanno caratterizzato e che per tutto il periodo repubblicano hanno dominato la vita del nostro Paese, sarebbero restati del tutto indenni da ogni mutamento.

Se si vuole, si è verificato in questo ambito qualcosa di assai simile a quello che si è verificato nei primi anni novanta con i referendum e le connesse riforme elettorali. Infatti, pur muovendo dal presupposto assolutamente esplicito di limitare ruolo e funzioni dei partiti per fare più spazio, conformemente ai principi di una moderna democrazia di indirizzo e di decisione, al reale potere degli elettori e della società nel suo complesso di decidere l’indirizzo politico e il governo del Paese, quei provvedimenti sono stati sempre presentati e ritenuti come del tutto compatibili, ed anzi perfettamente funzionali, alla difesa e alla valorizzazione di una prima parte della Costituzione che era stata invece fondata tutta su un progetto culturale e politico basato, invece, sui principi della democrazia parlamentare e della rappresentanza. Una democrazia che vedeva nei partiti, come tuttora l’art. 49 della Costituzione recita, lo strumento principale attraverso il quale i cittadini, associandosi liberamente, possono “concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”.

Naturalmente nessuno è mai stato così ingenuo da non sapere che l’obiettivo di ridurre il ruolo e il peso dei partiti e della loro rappresentatività e di espandere, di conseguenza, il ruolo e l’incidenza dei cittadini elettori e della società nel suo complesso in un quadro orientato essenzialmente alla governabilità significava, in realtà, cambiare non solo il sistema istituzionale del Paese e il suo modo di funzionamento, ma anche capovolgere il rapporto tra la classe politica e le sue istituzioni, da un lato, la società e le sue modalità di espressione e di scelta, dall’altro. Significava, cioè, passare da un sistema che affidava sostanzialmente alle alleanze interne alla classe politica, mediate dai partiti, il ruolo di guida e di indirizzo, a un sistema che

individuando negli elettori e nella società il luogo della formazione dell'indirizzo, della decisione e della scelta, faceva invece della classe politica l'esecutrice, e non la fonte, della politica del Paese.

Soprattutto si mostrava di trascurare che questo capovolgimento di ruoli fra classe politica e società non poteva non incidere anche su tutto il funzionamento del sistema costituzionale, obbligando a ridefinirne le coordinate e i valori di riferimento.

3. In sostanza, quello che si vuole dire è che fra la prima e la seconda metà degli anni novanta si sono fatte, vuoi con leggi ordinarie (specialmente a livello di forma di governo, dove si è operato essenzialmente cambiando le leggi elettorali), vuoi con revisioni parziali del testo costituzionale (specialmente in ordine al ruolo delle Regioni e degli enti territoriali rispetto allo Stato, e alla forma stessa della Repubblica) importanti riforme che hanno inciso profondamente sul nostro sistema costituzionale. Tuttavia, e questo è il dato che più colpisce, dalla stragrande parte degli operatori e dei commentatori si è voluto, e si vuole tuttora, considerare ad ogni costo queste riforme come automaticamente e integralmente compatibili con il progetto costituzionale originario, quale pensato, individuato e normativamente formulato dall'Assemblea costituente. Il che molto spesso si è tradotto nella volontà, più o meno esplicita, di limitare gli effetti di mutamento di queste riforme e di difendere una visione culturale sostanzialmente continuista del nostro ordinamento.

Dietro la difesa, mai messa in discussione e spesso ribadita con puntigliosa costanza, della intangibilità della prima parte della Costituzione, c'è sempre stata esattamente la difesa e la più rigorosa tutela della sostanziale continuità degli aspetti più profondi della Costituzione materiale del Paese.

Quello che più preme sottolineare, però, è che anche se questo atteggiamento si è prevalentemente incentrato sulla difesa del dato e del valore costituzionale, esso tuttavia non ha mai avuto la sua ragione essenziale in aspetti di carattere giuridico-

costituzionale. Dietro la difesa della prima parte della Costituzione, infatti, c'è sempre stata la difesa del progetto originario del Costituente e il rifiuto di rimettere in discussione le scelte e opzioni di carattere etico-culturale e politico-sociale che ne sono state alla base.

Questo atteggiamento, peraltro molto comprensibile e per molti aspetti anche pienamente condivisibile nelle intenzioni e nelle ragioni di fondo che lo hanno ispirato, ha determinato alcune conseguenze in qualche modo paradossali. Da un lato, si sono fatte e volute riforme importanti, che hanno inciso profondamente su parti essenziali del nostro sistema costituzionale, quali il mutamento del funzionamento effettivo del nostro sistema politico e istituzionale a livello centrale; il rivoluzionamento della stessa struttura costitutiva della Repubblica; il cambiamento della ripartizione delle funzioni legislative e amministrative fra i diversi livelli territoriali di governo individuati dal nuovo art. 114 Cost.; il mutamento dello stesso rapporto tra istituzioni e cittadini, riconosciuti oggi dall'ultimo comma dell'art. 118 Cost. come in grado, in quanto tali, e non in quanto iscritti a partiti o in quanto elettori, di concorrere a individuare e attuare l'interesse generale. Da un altro lato, però, ci si è costantemente ostinati a dire che il progetto costituzionale originario e, quindi, anche il progetto culturale e politico di cui esso era l'espressione, restavano assolutamente immutati e immutati nei loro aspetti fondanti e maggiormente caratterizzanti.

Onestamente è difficile immaginare una situazione più paradossale di questa. In qualche modo si è superato lo stesso paradosso, che ha avuto molta fortuna un paio di decenni fa, all'inizio del dibattito italiano sulle riforme costituzionali, secondo il quale le riforme costituzionali se sono possibili non sarebbero necessarie e se sono necessarie non sarebbero possibili. È accaduto, infatti, che si sono fatte riforme dichiarate necessarie e indispensabili in ragione della loro capacità di rispondere, col cambiamento, alle nuove esigenze della società italiana, ma per farle, e soprattutto dopo averle fatte, si sia detto, e si dica, che esse comunque devono sostanzialmente lasciare immodi-

cato il progetto costituzionale originario. Salvo poi doversi accorgere che così non è e non può essere, e trovarsi di conseguenza presi nella tenaglia costituita dal fatto che chi ha fatto le riforme per cambiare non si accontenta di un cambiamento che teme venga negato, e chi ha accettato le riforme nella convinzione che esse non determinassero reali mutamenti, teme e frena il cambiamento che si può produrre.

4. Ovviamente queste considerazioni sono, almeno in parte, esse stesse paradossali e in parte non minore possono rischiare di apparire semplicistiche nella loro sinteticità.

A me pare, però, che soltanto collocandosi in questa visuale si riesce a capire in modo adeguato perché in Italia, sia per quanto riguarda le istituzioni legate alla politica e alla forma di governo, sia per quanto riguarda i mutamenti relativi all'articolazione dei livelli territoriali e alla forma di Stato, la transizione sembri non finire mai e comunque non riesca a trovare una stabilità accettata e generalmente condivisa.

Non solo: soltanto ponendosi da questo punto di vista si riesce a capire perché in questa "transizione infinita" le posizioni tendano quasi sempre ad estremizzarsi fra chi per difendere la continuità tende a respingere e frenare quelle innovazioni e quelle modifiche che agli occhi di tutti appaiono necessarie, e chi invece vuole rimettere continuamente in discussione tutto, nella convinzione che solo cambiando tutto si possa ottenere il mutamento voluto.

Più di recente, poi, in questo quadro già così complesso si sono introdotti due ulteriori atteggiamenti particolarmente dannosi.

Il primo, che presenta inquietanti risvolti sia teorici che di fatto, è la conseguenza della tesi, recentemente avallata specialmente negli ambienti della maggioranza di governo, che nel contesto determinato dalle innovazioni introdotte nel sistema politico, ogni maggioranza abbia il diritto di farsi le proprie riforme, modificando quelle precedenti a proprio piacimento e con tanto maggiore accanimento quando queste ultime siano

state introdotte dallo schieramento considerato come avversario.

Si tratta di una evidente estremizzazione del principio maggioritario, che dimostra quanto lontana dalla realtà, e anche quanto sostanzialmente pericolosa, sia la posizione di chi si ostina ad affidare all'immutabilità formale delle coordinate di fondo del nostro sistema costituzionale contenute nella prima parte della Costituzione la difesa della nostra stessa convivenza democratica. Ma soprattutto si tratta di un atteggiamento che, ove continuasse e non si trovassero i modi e le forme culturali e politico-istituzionali per arrestarlo, è destinato a destabilizzare e a colpire al cuore lo stesso ordinamento giuridico. Nessun ordinamento, infatti, può riuscire a rimanere tale se deve vivere in una situazione di instabilità continua, dichiarata e teorizzata.

Il secondo atteggiamento è che, anche e soprattutto per vicende interne alla maggioranza di governo, le riforme, e specialmente quelle relative alla "riforma della riforma" del Titolo V della Costituzione vengono agitate come bandiere di lotta politica e di identificazione partitica. Il che è tanto più pericoloso in quanto determina un quadro di dichiarata contrapposizione di progetti politico-istituzionali e di ruoli all'interno di un medesimo schieramento, accentuando in tal modo l'instabilità complessiva, e rendendo spesso difficile la stessa individuazione di progetti e prospettive ordinamentali chiaramente definiti.

**5.** Tenendo conto di tutto questo, non è davvero difficile comprendere quanto sta accadendo oggi in Italia nell'ambito della riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione.

Fin dai primi mesi della legislatura la maggioranza di governo, per bocca dei suoi ministri responsabili degli affari regionali e delle riforme istituzionali, ha dichiarato esplicitamente di considerare questa riforma come una riforma da riformare, salvo poi indicare linee e progetti di riforma della riforma che, mese dopo mese, sono andati sempre più divaricandosi.

Non solo. La stessa attuazione della riforma in vigore, pro-

prio perché condizionata dall'intenzione esplicitata di procedere alla sua revisione, è stata fin dall'inizio considerata come un problema di transizione. Un mero compito istituzionale, da assolvere per rispetto del dato costituzionale formale ma, in quanto tale, destinato per definizione ad essere rapidamente superato da nuove scelte costituzionali.

In questo contesto, sono passati più di venti mesi dalla entrata in vigore della riforma costituzionale. Mesi nei quali non solo si sono susseguite ben due finanziarie, approvate entrambe (ma non sarà diverso per la terza) come se veramente la Costituzione fosse rimasta invariata, ma si è rinviato anche ogni serio provvedimento normativo di attuazione. Solo alla fine della primavera 2003, del resto, è stata approvata la già ricordata l. 131/2003 che, al di là dei suoi contenuti non sempre condivisibili, contiene sostanzialmente poco più che un pacchetto di deleghe al Governo.

**6. Il bilancio è dunque oggettivamente molto fosco.**

È difficile negare che, salvo alcune coraggiose decisioni pronunciate, sia in sede giurisdizionale che in sede consultiva, dalla magistratura amministrativa, ci troviamo, giorno dopo giorno, in una situazione di sostanziale e crescente disapplicazione, diffusa e generalizzata, della nuova normativa costituzionale.

Dal canto loro le Regioni, pur titolari di importanti compiti e poteri di innovazione in virtù della ancor precedente l. cost. 1/1999, hanno lasciato che trascorressero inutilmente ben quattro anni senza dare ad essa attuazione, accampando come giustificazione le incertezze del quadro ordinamentale complessivo, ma di fatto restando spesso prigionieri loro stesse delle contraddizioni, delle difficoltà e delle conseguenze determinate dai nodi di fondo irrisolti che caratterizzano, sia pure con diversi accenti, tutti i versanti dello schieramento politico e sociale e, in definitiva, il contesto culturale di fondo che caratterizza il nostro Paese.

Il che peraltro non ha impedito e non impedisce loro di operare con sempre maggiore audacia, adottando nel nuovo conte-

sto costituzionale modalità spesso difficilmente riconducibili a un uso comprensibile e accettabile dei poteri normativi e delle fonti regionali.

Dal canto loro gli enti territoriali si trovano ad aver perso i tradizionali controlli senza aver spesso ancora acquisito modalità decisionali e operative interne che mettano loro e, soprattutto i cittadini, al riparo da violazioni di legge e da una sostanziale e diffusa espansione della precarietà, quando non della illegittimità, delle forme e dei contenuti degli atti adottati.

Soprattutto appare sempre più difficile la conoscenza medesima dei fenomeni in atto, il che rende sempre più precaria la ragionevole sicurezza che i cittadini non si vedano lesi nei loro diritti senza poter trovare adeguata tutela nella applicazione di un diritto che diventa di giorno in giorno più incerto e indefinito nelle sue modalità di attuazione.

7. Se ci fermassimo a queste osservazioni sarebbe facile trarre un bilancio severo e preoccupato della situazione attuale, così come sarebbe altrettanto facile lanciare forti segnali di allarme sulla situazione di sostanziale e crescente disapplicazione non solo della Costituzione formale ma della stessa legalità sostanziale.

Merita, però, che ci si sforzi un poco di più e si cerchi di individuare meglio quali siano le reali contraddizioni di fondo che sono alla base di questa situazione.

Ovviamente questo sforzo può e deve essere condotto a prescindere dalle pur ragionevoli preoccupazioni circa l'eventuale "riforma della riforma" o l'eventuale approvazione della cd. "*devolution*" stessa, di per sé certamente incompatibile con una corretta attuazione del disegno costituzionale sotteso alle norme in vigore, comprese quelle che comunque resterebbero pienamente efficaci anche dopo l'approvazione della *devolution*, proprio perché non modificate dal nuovo testo dell'art. 117 proposto e difeso dal ministro Bossi.

Allo stesso modo si prescinde dall'analisi della nuova l. 131/2003 e dalle luci ed ombre che essa presenta.

Quello che qui interessa, infatti, è provare ad affrontare i nodi tuttora irrisolti della riforma. Nodi che, come si cercherà di dimostrare, si collocano innanzitutto su un piano culturale e di sistema costituzionale, e solo di riflesso riguardano il piano strettamente legato alle singole norme costituzionali e ai problemi che esse pongono.

**8.** Il ragionamento che si vuole sviluppare parte dalla constatazione che il progetto originario della Costituzione del 1948 era un progetto fortemente unitario, al centro del quale, in virtù dell'art. 2 e dell'art. 3, stava un obiettivo forte di trasformazione in senso fortemente uniformante della società italiana.

In quel contesto la Repubblica e la classe politica che, governando lo Stato, la governava e che si configurava come l'espressione naturale della rappresentanza popolare richiamata dall'art. 1 Cost. e mediata dai partiti *ex art. 49 Cost.*, avevano il compito dichiarato di trasformare la società. Repubblica, Stato e classe politica nazionale erano tre diversi aspetti di un unico soggetto sostanzialmente unitario dal punto di vista politico-istituzionale, al quale era affidato costituzionalmente un ruolo attivo e dinamico da svolgere. Il fine, costituzionalmente vincolato era quello di realizzare un progetto di cambiamento in senso egualitario specificamente indicato nella prima parte della Costituzione stessa.

In quel contesto il ruolo centrale dello Stato, del legislatore e dell'amministrazione statale, del Parlamento e del Governo nazionali era assolutamente coerente e funzionale al progetto complessivo.

Il riconoscimento e la valorizzazione delle autonomie locali, contenuti nell'art. 5 Cost., così come il ruolo, peraltro modesto, riconosciuto alle Regioni e quello, sempre condizionato dalle scelte del legislatore statale, attribuito agli enti territoriali dall'art. 128 Cost., erano oggettivamente soltanto un limite al potenziale rischio di un eccesso di uniformità legato al ruolo dello Stato.

Il progetto sotteso alla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione è esattamente l'opposto.

La Repubblica, pur restando unitaria, si articola ora in cinque diversi livelli di enti territoriali e lo Stato è soltanto uno di questi. Il potere legislativo è ripartito tra Stato e Regioni, ma la legge statale ha perso la competenza generale e il potere legislativo residuale spetta alle Regioni. Gli enti territoriali acquistano direttamente dalla Costituzione potere statutario e potere regolamentare, e sono dotati di funzioni proprie oltre che di funzioni fondamentali, che certo spetta alla legge statale individuare ma che la legge statale non può non definire. L'amministrazione non è più riservata innanzitutto allo Stato, né vi è più corrispondenza "normale" fra potere legislativo e potere amministrativo. Al contrario, l'amministrazione spetta in via primaria ai Comuni. Infatti, se le leggi non dispongono diversamente, individuando attraverso quella che in altra sede ho proposto di definire come la "clausola ad amministrare" (e cioè attraverso una specifica norma) quale sia l'amministrazione competente, i Comuni sono necessariamente, e in virtù della stessa Costituzione, i titolari del potere di dare esecuzione alle leggi. Sono introdotti per la prima volta in modo esplicito i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione. Principi, questi, che sono tutti funzionali a una differenziazione ben equilibrata, ma che certo sono il contrario dell'uniformità che regnava, invece, come principio di fondo nel sistema precedente. La sussidiarietà stessa, nella sua versione orizzontale recepita dall'art. 118 u.c. Cost., arriva ad introdurre un principio di differenziazione talmente forte da riconoscere direttamente ai cittadini in quanto tali la capacità di individuare essi stessi l'interesse generale da perseguire, imponendo agli enti territoriali di favorire tali iniziative. La finanza pubblica, che per definizione era nel sistema precedente il cuore del potere accentrato dello Stato, è ora rovesciata. Viene stabilito il principio del diritto di tutti i livelli di governo di avere una propria autonomia di entrata e di spesa e si precisa che essi devono avere entrate proprie per adempiere alle loro funzioni istituzionali. Allo Stato è lasciato solo il potere di stabilire i principi di coordinamento della finanza pubblica. Potere, quest'ultimo, certo tutt'altro che irrilevante e in asse col ruolo di garante dell'unità

complessiva del sistema che in più parti del nuovo testo è riconosciuto allo Stato, ma in ogni caso sicuramente molto lontano dalla funzione di rafforzamento del centralismo statale che stava al cuore del precedente sistema di finanza pubblica. Del resto, l'effetto di differenziazione insito nel nuovo sistema è così netto e forte che è istituito un apposito fondo perequativo proprio allo scopo di correggere gli effetti, altrimenti potenzialmente devastanti, del nuovo principio di fondo che è ora al centro del nuovo sistema: quello della autonomia di entrata e di spesa di ciascun ente.

In questo contesto, l'art. 5 Cost. muta di segno. L'affermazione in esso contenuta, secondo la quale la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, si trasforma da "limite all'uniformità", quale era nel precedente contesto, in "limite alla differenziazione", così come il nuovo quadro prevede e consente.

Gli elementi unificanti, che pure vi sono, restano affidati essenzialmente al dovere, imposto a tutti i legislatori (ma si può dire a tutti i "decisori"), di rispettare la Costituzione, i vincoli comunitari e gli obblighi costituzionali. A questi elementi si affianca poi il ruolo unitario e unificante svolto dalle giurisdizioni, che l'art. 117, secondo comma, vuole continuino ad essere sotto ogni profilo apparati e funzioni disciplinati e organizzati dalla legge statale.

Le stesse competenze trasversali, che pure, in base al secondo comma dell'art. 117, sembrano poter svolgere un ruolo oggettivamente unificante nei diversi ambiti di loro competenza, fondano in realtà tale ruolo unicamente sul fatto di essere attribuite all'ente a competenza territoriale più ampia che, come tale, coincide con l'intero territorio della Repubblica. Esse, infatti, non costituiscono affatto, né in alcun modo possono essere interpretate, come una nuova "versione" di quel progetto unitario e uniformante che, contenuto nella prima parte della Costituzione, poggiava in precedenza sulla identificazione fra Repubblica e Stato e sul ruolo accentratore riconosciuto a quest'ultimo.

Infine i poteri sostitutivi dello Stato, che pure hanno certa-

mente un fondamento unificante, ribadito ed accentuato oggi dalla l. 131/2003 anche rispetto all'individuazione dei principi fondamentali *ex art. 117* terzo comma, sono comunque positivamente definiti e sono circondati di garanzie e limiti, sia sul piano formale che su quello sostanziale. Limiti e garanzie che non consentono certamente di individuare un generale e generico potere uniformante in capo allo Stato e meno che mai il potere/dovere dello Stato di esercitare un ruolo uniformante al fine di favorire genericamente il superamento delle differenze individuali, sociali e territoriali secondo quanto previsto negli art. 2 e 3 Cost., così come essi dovevano essere letti prima dell'introduzione della riforma.

**9.** È difficile, dunque, negare che il cambiamento vi sia, e sia davvero profondo.

In realtà, è mutata proprio l'ottica complessiva del sistema costituzionale e di conseguenza il fatto che la prima parte della Costituzione non sia stata modificata non ci può esimere dal compito di vedere come essa possa armonizzarsi con la nuova parte riformata. Anzi, si può dire che poiché non è certamente sostenibile che la seconda parte della Costituzione debba per principio piegarsi alla prima, e che la prima possa essere, per principio, assunta come il parametro interpretativo della seconda, il compito più rilevante di fronte al quale ci troviamo oggi è proprio quello di cercare di definire quale sia il sistema costituzionale complessivo che risulta dalla necessità di armonizzare la prima parte (immodificata) con la seconda (così profondamente cambiata).

**10.** Assumendo come punto di partenza quello di accettare senza riserve la riforma, occorre muovere dalla constatazione che l'esaltazione delle differenze, che sta alla base della riforma stessa, trova comunque nel vincolo del rispetto della Costituzione, imposto a tutti i decisori e in ogni caso ai legislatori, il suo primo punto di unificazione.

Questo significa che non è più possibile oggi interpretare i principi della prima parte della Costituzione come principi che fondano un diritto/dovere dello Stato ad intervenire sempre e comunque. Significa, però, affermare anche che è possibile, ed anzi necessario, riconoscere che non sono affatto venuti meno i principi di eguaglianza, di solidarietà, di promozione della persona umana e così via. L'innovazione sta solo nel fatto che ora questi principi devono trovare attuazione da parte di tutti i decisori, ciascuno nel proprio ambito.

Il principio di eguaglianza non è sparito solo perché oggi è costretto a convivere col principio di differenza. Al contrario, ciascun decisore è parimenti vincolato ad applicarlo nel suo ambito, e dunque esso trova la sua espansione, al medesimo titolo e nel medesimo modo, all'interno di tutti i diversi livelli territoriali di governo e di decisione oggi previsti in Costituzione. Lo stesso, del resto, si deve dire per i principi di solidarietà, per i diritti sociali e per tutti i diritti fondamentali richiamati in Costituzione.

Ovviamente questo può portare di fatto a *status* di cittadinanza differenziata tra ente ed ente operanti al medesimo livello territoriale. Infatti, fermo restando l'obbligo di applicare il principio di eguaglianza all'interno della propria comunità e delle proprie decisioni, ciascun decisore può adottare scelte e politiche diverse, il che può certamente determinare oggettive disparità di trattamento tra cittadini dell'uno e dell'altro ente fra loro comparabili.

Questo, tuttavia, è ineliminabile, ed è il cuore stesso della riforma del Titolo V.

Per quanto una tale constatazione possa determinare una sorta di *horror vacui* o una reazione di rigetto, prima di tutto ideologico, da parte di un contesto culturale abituato a considerare l'eguaglianza fra tutti i cittadini come il fondamento stesso della comune appartenenza e identità nazionale, è difficile pensare che questo punto fermo possa essere messo in discussione o, peggio, respinto senza vanificare il significato stesso della riforma costituzionale.

Opporsi a questa lettura della riforma significa, molto sem-

plicemente, negare la riforma stessa. Significa, cioè, collocarsi in pieno dentro una logica che accetta la riforma solo a condizione che la si possa contemporaneamente snaturare e sostanzialmente rigettare e respingere nei fatti. Atteggiamento, questo, oggettivamente inaccettabile sia sul piano ideologico e psicologico, sia, molto di più, sul piano delle conseguenze destabilizzanti che produce rispetto all'ordinamento e alla sua effettività.

**11.** A questo punto del ragionamento qualcuno potrebbe essere tentato di difendere l'uniformità del sistema complessivo cercando di fondare una più rassicurante unità di cittadinanza attraverso l'enfaticizzazione delle competenze "trasversali" dello Stato, soprattutto in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali.

La questione è delicata e merita di essere adeguatamente approfondita.

La mia convinzione è che chi pensi che attraverso le competenze trasversali, e segnatamente attraverso la determinazione dei livelli essenziali, sia potenzialmente possibile recuperare un ampio spazio di "cittadinanza unitaria" intesa come un significativo "pacchetto" di prestazioni uniformi per tutti i cittadini abbia perfettamente ragione.

Soltanto che, a mio modo di vedere, questo può avvenire semplicemente perché anche lo Stato (e non solo lo Stato) ha il dovere di rispettare la Costituzione e quindi il principio di eguaglianza.

Anche lo Stato ha il dovere di esercitare le sue competenze secondo modalità eguali rispetto a tutti i cittadini che sono ricompresi nel suo territorio. Anche lo Stato ha, nell'ambito delle sue competenze, il dovere, *ex art. 3 Cost.*, di rimuovere le disuguaglianze che sussistono fra i cittadini. Di conseguenza, poiché una specifica competenza del legislatore statale è proprio quella di individuare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali, il legislatore statale ha il dovere di esercitare tale competenza, e, nell'esercitarla, il dovere di farlo

rispettando in tutti i loro aspetti i principi costituzionali e prima di tutto quelli contenuti negli artt. 2 e 3 della Costituzione.

La conclusione di questo ragionamento è dunque che certamente attraverso l'esercizio di questa competenza statale, e nel contesto dei vincoli costituzionali che la caratterizzano e che sono gli stessi che accompagnano tutte le competenze attribuite a tutti i decisori, lo Stato possa e debba assicurare un ampio "pacchetto" di prestazioni uniformi, tali da concorrere in questo ambito alla creazione di una cittadinanza unitaria dei cittadini italiani in un ambito molto esteso delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali.

Tutto questo però avviene non già perché allo Stato sia data una sorta di competenza esclusiva in ordine all'applicazione dei principi costituzionali della prima parte, e specificatamente di quelli legati all'attuazione dell'eguaglianza. Al contrario, avviene molto più semplicemente perché spetta allo Stato esercitare una competenza costruita in modo tale che, attraverso il suo stesso esercizio e i vincoli costituzionali che la accompagnano, è possibile assicurare un ampio effetto uniformante rispetto a profili essenziali delle condizioni di vita dei cittadini dello Stato.

Quello che si vuol dire, insomma, è che non vi è alcun bisogno di negare il diritto alle differenze o di cercare di concentrare solo in capo allo Stato, attraverso una sorta di ipercostituzionalizzazione dei livelli essenziali, il compito di garantire l'eguaglianza dei cittadini.

La garanzia dell'eguaglianza dei cittadini, così come di ogni altra norma costituzionale, spetta a tutti i decisori, ciascuno nel proprio ambito di competenza. Essa, dunque, non costituisce affatto un antidoto alle differenze ma esclude solo che, attraverso le decisioni differenziate adottate da un singolo decisore, si possano determinare condizioni di disparità fra i cittadini che sono destinatari di quella specifica decisione.

In questo contesto, a me pare si possa arrivare a dire persino, e con molto fondamento, che gli stessi livelli essenziali delle prestazioni, dall'art. 117 Cost. specificamente individuati come una competenza della legge statale, si riflettono, in quanto prin-

cipio, anche sulle scelte di tutti i decisori. Non pare affatto impossibile, infatti, che anche le Regioni piuttosto che gli enti territoriali, operando nell'ambito delle loro competenze ed esercitando quindi il loro diritto alla differenza, possano tuttavia essere vincolati, al loro interno, a individuare quali siano gli eventuali livelli essenziali di prestazioni che, al di fuori e al di là di quelle già previste come tali dalla legislazione statale *ex art. 117* secondo comma lettera *m*), essi stessi intendano assicurare ai loro cittadini.

Infine, un ultimo riflesso di questo ragionamento è quello di chiarire che l'individuazione da parte dello Stato dei livelli essenziali, pur costituendo un dovere costituzionale del legislatore statale, che esso deve adempiere nel rispetto e in attuazione dei principi costituzionali, è e deve restare sempre il frutto di una specifica e puntuale scelta politica del legislatore statale *pro tempore* e non può mai essere considerata come una conseguenza immediata e strettamente vincolata, anche nel merito e nel dettaglio, dalla normativa costituzionale.

Del resto, solo ricostruendo in questo modo il sistema complessivo è possibile sostenere con fondatezza che le leggi statali che individuano tali livelli essenziali, proprio in quanto espressione diretta di scelte politiche del legislatore statale nell'esercizio di un potere/dovere ad esso assegnato dalla Costituzione, comportano anche il trasferimento alle Regioni e agli altri livelli di governo delle risorse umane e finanziarie necessarie. Che poi questo debba avvenire attraverso trasferimenti di appositi fondi, così come potrebbe essere opportuno per favorire anche i necessari controlli sul perseguimento effettivo dei livelli indicati, ovvero attraverso meccanismi legati all'art. 119 quarto comma, è cosa che richiederebbe una discussione a parte, che in questa sede si tralascia e si rinvia.

Quello che interessa qui, infatti, è prospettare questa lettura del sistema complessivo che sembra costituire uno snodo fondamentale nella ricostruzione e nell'attuazione del nuovo disegno costituzionale.

A me pare, infatti, che sia proprio intorno a questa tematica e ai suoi riflessi che si gioca una delle partite culturali più im-

pegnative dell'attuale fase del "federalismo italiano", ed è dunque intorno a questa problematica che occorre misurarsi a fondo. Solo così, infatti, si può sperare di raggiungere un adeguato consenso intorno alla individuazione delle modalità più opportune di attuazione di questa parte della riforma.

**12.** Vi è un ulteriore aspetto sul quale vorrei, prima di concludere queste note, richiamare l'attenzione.

Il sistema complessivo che emerge dalla riforma del Titolo V è improntato, come si è cercato di dire e ripetere, alla valorizzazione del principio di differenziazione.

La differenziazione che lo caratterizza, però, ha un'ulteriore importante caratteristica. Per le sue stesse modalità essa è tale da non individuare né un unico soggetto unificante né un unico punto di equilibrio.

Il quadro complessivo che emerge dalla riforma non consente infatti di ricostruire un sistema delle fonti improntato a un rigido principio di gerarchia, che renda facile il controllo di legittimità. Lo stesso principio di competenza, peraltro, è così frammentato da rendere difficile individuare sempre, e *a priori*, come si intrecciano fra loro le diverse attribuzioni e quindi anche come vadano costruiti, in termini di legittimità, i relativi rapporti fra le decisioni assunte.

La ripartizione delle funzioni amministrative, dominata dal principio della sussidiarietà, della adeguatezza e della differenziazione è per sua natura stessa destinata a enfatizzare differenze e diversità anche nell'ambito di un medesimo ambito territoriale nel quale insistano enti diversi per dimensione, popolazione, risorse economiche della propria comunità. I meccanismi di ripartizione delle risorse, comprese l'individuazione e la ripartizione del fondo perequativo e la determinazione dei territori ai quali lo Stato possa assegnare risorse aggiuntive *ex art.* 119 quinto comma, non sono individuati con riferimento ad alcun specifico livello territoriale di governo e dunque possono essere definiti secondo le modalità più diverse e più variabili, anche caso per caso e volta per volta.

In questo contesto complessivo, al quale si potrebbero aggiungere, fra gli altri, gli aspetti legati al potenziale di differenziazione dell'art. 116 Cost. o la complessa tematica delle città metropolitane e della loro compresenza (o alterità) rispetto ai Comuni e alle Province, induce a ritenere che siamo in presenza di un ordinamento che potrà operare fattivamente solo a condizione che esso sappia sviluppare fortissimi e innovativi strumenti di *governance*.

Proprio su questo terreno, però, il testo costituzionale appare più carente o meno innovativo.

In realtà gli strumenti di raccordo effettivamente previsti sono essenzialmente l'ampliamento della Commissione per le questioni regionali di cui all'art. 11 della l. cost. 3/2001, e il Consiglio delle autonomie, qualificato dall'art. 123 u.c. Cost. come organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali, che spetta alle Regioni istituire nei loro Statuti.

Strumenti entrambi, proprio perché così definiti e qualificati, molto deboli e per di più rimessi a successivi adempimenti normativi che, non a caso, finora non sono stati adottati né dai regolamenti parlamentari (*ex art. 11, l. cost. 3/2001*), né dagli Statuti regionali (*ex art. 123 u.c.*).

Mancano del tutto forme di controllo e di verifica sulla sussidiarietà, l'adeguatezza e la differenziazione di cui all'art. 118 Cost.; manca ogni esplicitazione del principio, che a me pare discenda necessariamente dal sistema dell'art. 118, del dovere per tutti i legislatori di inserire in ogni nuova legge la "clausola ad amministrare", finalizzata ad individuare quale sia la amministrazione competente a dare attuazione alla legge stessa.

Mancano forme chiare di raccordo e decisione in ordine alla ripartizione del fondo perequativo di cui all'art. 119 terzo comma; ripartizione che, a mio avviso, non può avvenire utilmente altro che nell'ambito del territorio regionale, ma che certamente non può essere lasciata all'arbitrio della Regione-ente.

Mancano, infine, forme elastiche di competenze finalizzate non già a dettare norme (quali sono quelle dell'art. 117 secondo e terzo comma), ma a fissare standard, obiettivi, parametri.

In questo senso occorre riconoscere che il progetto di Tratta-

to costituzionale presentato dalla Convenzione presieduta da Giscard d'Estaing, è assai più moderno del nostro Titolo V. Per non parlare, poi, del Progetto Penelope presentato dalla Commissione il quale, da questo punto di vista, si muove tutto nel quadro delle missioni e degli obiettivi come criteri di individuazione delle competenze spettanti all'Unione.

A queste oggettive carenze del testo del Titolo V occorre porre riparo con grande saggezza, operando sia in sede di completamento della riforma, così come anticipato dallo stesso art. 11 laddove parla di attesa della riforma del Titolo I della parte II della Costituzione, sia in sede di attuazione della riforma già entrata in vigore.

Da questo ultimo punto di vista un ruolo importante lo possono e lo devono avere le Regioni, disegnando con grande intelligenza e larghezza di vedute quali debbano essere la composizione, il ruolo e le competenze del Consiglio delle autonomie locali. Un ruolo non meno importante, peraltro, lo ha ora anche il Governo, quale legislatore delegato incaricato di dare attuazione alle deleghe previste nella l. 131/2003.

Soprattutto quello che a mio giudizio è essenziale è che si abbia chiaro che occorre entrare nella prospettiva di una *governance* che deve essere incentrata sui "territori" da governare e che deve vedere coinvolti tutti gli enti, di tutti livelli, che operano sul quel territorio.

In questo contesto, salvo i necessari raccordi con lo Stato centrale, la dimensione territoriale più idonea a sviluppare forme efficaci di una moderna *governance* è proprio il territorio regionale, ed è per questo che a mio giudizio è importantissimo che le Regioni rinuncino ad ogni pretesa egemonica, del tutto antistorica e impraticabile, e sappiano invece, proprio operando in primo luogo attraverso la valorizzazione del Consiglio delle autonomie locali, costruire forme integrate e consolidate di raccordo con gli enti territoriali.

Il ruolo del Consiglio delle autonomie locali è in questo contesto essenziale anche per un ulteriore motivo. Nella impostazione che a me pare più utile non bastano, e non sempre servono, strumenti di *governance* a carattere settoriale. È fonamen-

tale anche, e soprattutto, sviluppare sedi di *governance* a carattere generale, capaci di elaborare una visione integrata e coordinata dei diversi aspetti coinvolti. Il Consiglio delle autonomie locali, se ben pensato e ben realizzato, è il luogo naturale in cui tutto questo può concretizzarsi.

**13.** Per chiudere non voglio esimermi dal rispondere alla domanda che può venire più naturale al termine di una analisi come questa: ma tu sei ottimista o pessimista? Credi che tutto questo possa realizzarsi o il sistema è destinato inevitabilmente a entrare in cortocircuito?

Rispondo: sono ottimista, e lo sono malgrado tutti i freni culturali e tutti i tentativi oggi in atto di cercare nella “riforma della riforma” la fuga in avanti per non risolvere neppure domani i problemi lasciati da parte oggi. Sono ottimista malgrado le resistenze dei tantissimi apparati centralizzati che caratterizzano la nostra società e le sue organizzazioni assai più che lo stesso Stato centrale. Sono ottimista malgrado tutte le resistenze e le paure che da tante parti vengono manifestate.

Sono ottimista perché il processo avviato è già andato oltre il punto di non ritorno. Indietro non si può certamente tornare. Si può, questo sì, aumentare ulteriormente il caos attuale e le contraddizioni che caratterizzano la fase presente. Ma, salvo “rotture traumatiche” che in questo contesto nessuno si può augurare, i “sistemi instabili” sono comunque destinati a trovare prima o poi una loro stabilizzazione e, a mio modo di vedere, anche nel nostro caso la strada è segnata dalla forza stessa delle cose.