

# Funzione legislativa ed anarcofederalismo

---

di Pietro Ciarlo

## Sommario

1. *Concorso sostanziale versus competenza legislativa esclusiva.* – 2. *Anarcofederalismi.* – 3. *Prove di federalismo corporativo.*

### 1. *Concorso sostanziale versus competenza legislativa esclusiva*

Una delle osservazioni più interessanti relative all'interpretazione dell'art. 117 della Costituzione è stata quella proposta da Leopoldo Elia, secondo cui, con riferimento al riparto delle competenze legislative, il termine "esclusivo" non coincide con il termine "completo": la capacità di convincere di questa affermazione risalta con ogni evidenza se pensiamo alla costante ed estesa sovrapposizione esistente tra fonti comunitarie, fonti statali e fonti regionali. Ad esempio, se è vero che l'art. 117 attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di moneta, tale competenza non può certo essere considerata completa, anzi dinanzi al diritto europeo essa appare un mero *flatus vocis*. Non è un caso se ormai è divenuta di uso comune l'espressione: "materie comunitarizzate". Peraltro, anche su ulteriori versanti tradizionalmente riservati al domino esclusivo e completo della legge statale, come il diritto penale, il fenomeno è agli inizi, ma sicuramente in crescita.

Un concorso sostanziale nelle materie qualificate di potestà esclusiva dello Stato si verifica anche da parte regionale, si pensi ad esempio dalla materia "tutela dell'ambiente". È evidente che questa materia non potrà mai essere adeguatamente disciplinata dallo Stato, se non verrà considerato il concorrere sostanziale di potestà regionali come quelle relative al governo del territorio, ai porti, agli aeroporti, all'urbanistica. Va d'altra

parte ricordato che tali intersezioni, in alcuni casi, sono presupposte, o se si vuole “imposte”, dalla stessa norma costituzionale: si pensi al diritto alla salute. La gestione della sanità ormai è regionale, ma è la stessa Costituzione, stabilendo che spetta allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, a presupporre un concorso sostanziale.

Discorsi analoghi possono farsi per la competenza esclusiva delle Regioni. La parola “urbanistica” non è nominata espressamente dall’art. 117 della Costituzione, eppure è difficile affermare che il suo esercizio spetti in via completa alle Regioni, viste le innumerevoli “competenze” che contestualmente risiedono in capo all’Unione Europea, allo Stato o che sono da gestirsi in potestà concorrente.

Di fronte alla constatazione che competenza “esclusiva” non significa “competenza completa”, qualcuno ha suggerito di parlare, più che di materie in senso oggettivo, di materie di scopo, di materie teleologiche, di punti di vista e così via. Ma la conseguenza logica dei fenomeni descritti non può limitarsi all’elaborazione di nuove classificazioni: a partire dal concorso sostanziale che sussiste nelle diverse materie, bisogna prendere atto del carattere recessivo che vanno assumendo le stesse idee di materia e di potestà esclusiva a seguito della compenetrazione dei diversi interessi e dei diversi livelli di governo che insistono sui medesimi oggetti. Anche attraverso questi fenomeni si esprime la crisi dell’unicità del sistema delle fonti, e con essa della legge. L’ordinamento giuridico va, infatti, sempre più pluralizzandosi e i rapporti più significativi non si giocano più o solo tra i singoli atti fonte ma tra diversi sistemi normativi. Le fonti comunitarie, quelle statali, le regionali e infine le locali fanno sì che sul medesimo oggetto gravino normative appartenenti a sistemi normativi distinti o se si vuole a diversi circuiti di integrazione politica. Questo fenomeno di concorso sostanziale non appare reversibile o riducibile, anzi la tendenza sembra addirittura espansiva: bisogna prenderne atto ed iniziare a pensare il diritto costituzionale in un contesto di questo tipo.

Inoltre, l’idea di tipicità ed unicità della legge viene messa

in crisi perché la stessa legge assume capacità di regolare assolutamente diverse, in relazione ai rapporti che il sistema legislativo statale intrattiene con altri sistemi di fonti. Dove la normativa europea è molto dettagliata la legge ha una funzione di carattere esecutivo. Per altri versi, anche laddove la presenza regionale sia forte, la legge gode di una ridotta capacità di regolare, mentre ne conserva una, più ampia, di tipo tradizionale, solo nei casi in cui i poteri europei e regionali non siano particolarmente estesi. Dinanzi a queste diversificazioni sostanziali, continuare a riferirsi alla legge come ad una fonte sempre uguale a se stessa inizia ad apparire un inganno formalistico. Del resto quando verrà data attuazione all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, allora l'area dell'atipicità legislativa subirà una dirimpante estensione. Se non si colgono adesso le mutazioni sostanziali già avvenute o che si vanno preparando nei termini di una progressiva estensione del concorso sostanziale e quindi di ulteriore erosione del carattere dell'esclusività e del criterio di competenza, ci troveremo impreparati dinanzi alle ulteriori evoluzioni, accentuando le difficoltà del costituzionalismo.

## 2. *Anarcofederalismi*

Il compenetrarsi, e dunque lo sfumare, delle competenze con il variare della funzionalità delle singole fonti, legge compresa, sta allargando lo scarto tra l'effettività e una sistematizzazione delle fonti improntata a un modello classico, riferito, appunto, all'esclusività e alla concorrenza della competenza.

L'interprete deve restare fedele al disposto costituzionale, ma deve anche formulare interpretazioni coerenti con le necessità dell'ordinamento, dei valori e degli interessi. È un lavoro molto complicato che non si chiude con una singola decisione, ma si completa giorno per giorno, trovandoci di fronte ad un processo complesso, denso di azioni e retroazioni. Proprio la metafora del "giorno per giorno" suscita, tuttavia, riflessioni preoccupanti, perché, pur ammettendo che da questa non si

possa sfuggire, è pur vero che il caso italiano rivela che “giorno per giorno” la funzione legislativa va costruendosi secondo modalità eccessivamente connotate da occasionalismo.

La riforma del Titolo V non riguarda solo le autonomie territoriali, con essa infatti è stata ridefinita per intero anche la funzione legislativa statale, ma per l’eccesso di occasionalismo cui si accennava, un nuovo federalismo sembra aggiungersi ai 497 tipi già catalogati: quello “impazzito”.

Si va affermando l’idea che per attuare il Titolo V ci voglia una “riforma della riforma”, che riduca l’area della competenza concorrente ed ampli quella delle potestà esclusive, statali e regionali. Una simile concezione sembra ispirata ad un modello del tutto astratto di federalismo, ponendosi in contrasto con l’assetto – per così dire – naturale del governo multilivello che vive, viceversa, del concorso sostanziale di normazioni provenienti da differenti circuiti di integrazione politica. Ipotesi di questo tipo propongono una semplificazione impossibile e probabilmente ottengono il risultato esattamente opposto a quello che si propongono. Infatti, la pretesa di distinguere nettamente le competenze pone, inevitabilmente, le basi di una conflittualità tra centro e periferia destinata a scaricarsi sul giudice amministrativo e sulla Corte costituzionale.

Il rapporto tra legislazione statale e regionale, delineato nei termini di un concorso sostanziale, è eminentemente politico, dunque devono essere costruite le sedi per la mediazione e la decisione politica cercando, per tal via, di ridurre al minimo le aree del conflitto giurisdizionale. La soluzione giuridico-giurisdizionale deve essere concepita come l’estrema *ratio*. Viceversa, costruendo i rapporti sulla base di rigidi criteri competenziali si attribuisce al giudice amministrativo e alla Corte costituzionale un ruolo ordinariamente dirimente. Ma il nodo veramente decisivo è rappresentato dalla cultura politica sottostante. Nessun sistema federale può funzionare adeguatamente se si fomentano egoismi e conflittualità di tutti i tipi e ciascun soggetto dell’ordinamento si sente *legibus solutus*, detto in altri termini, autorizzato a fare quello che gli pare, sotto la spinta dei più diversi interessi. Questa sorta di anarco-federalismo porta

solo alla comune rovina. Bisogna riprendere sul serio e non solo a parole il filo della cooperazione interistituzionale, ma le prospettive non sono incoraggianti.

In questo senso un primo segnale negativo è costituito dalla vicenda della Cabina di regia istituita il 29 novembre 2001 per il monitoraggio dell'attuazione del Titolo V Cost. Secondo le originarie intenzioni tale organo doveva essere il luogo deputato a coordinare la produzione legislativa statale e regionale, eppure ha avuto scarsa fortuna al punto che adesso ha sostanzialmente cessato di funzionare. Le ragioni di tale fallimento sono sostanzialmente quattro. In primo luogo, si trattava di un organo troppo simile alla Conferenza Stato-Regioni tanto da apparire, per alcuni aspetti almeno, quasi un suo doppione. In secondo luogo il Governo ne ha rifiutato la logica più marcatamente codecisionale, infatti mentre nelle conferenze le autonomie sono chiamate ad esprimersi su proposte del Governo, alla base della Cabina di regia vi era l'idea che l'iniziativa dei provvedimenti, e dunque la determinazione dell'agenda, sarebbe potuta venire anche dalle Regioni. Un terzo motivo che ha favorito il declino di tale istituto, va rinvenuto nel fatto che esso ha incontrato l'avversione dei consigli regionali, i quali vi hanno visto un'ulteriore fattore di potenziamento degli esecutivi. Infine, al suo fallimento ha concorso anche l'opposizione degli enti locali che si erano sentiti emarginati.

La Cabina di regia è stata sostituita da un accordo interistituzionale, siglato il 9 maggio 2002, che appare il frutto di una contrattazione triangolare tra Stato, Regioni ed enti locali. In tale accordo si è ribadita la necessità di fare costante riferimento al principio di leale collaborazione per dare un assetto coerente alla legislazione scaturente dai diversi livelli di Governo. Tuttavia, tale documento ha il sapore dell'occasionalità. Infatti, trattandosi di un mero atto politico, privo di un sostanziale potere vincolante, esso appare poco più di una pietosa copertura al fallimento della Cabina di regia, forse il più interessante esperimento di cooperazione interistituzionale avviato dopo l'entrata in vigore del Titolo V.

Altri e più gravi segnali di un federalismo, privo di bussola,

o se vogliamo anarchizzante e corporativo, eccessivamente condizionato da interessi particolaristici, li possiamo cogliere, guardando ai concreti comportamenti dei vari protagonisti. Il Governo in tema di lavori pubblici si è comportato come se i poteri regionali e locali fossero del tutto marginali, se non inesistenti, ben sapendo che in questo modo avrebbe acuito la conflittualità, poi effettivamente sfociata in numerose impugnative innanzi alla Corte costituzionale. Dal canto suo, a dispetto del principio della continuità dell'ordinamento, fatto proprio anche dal disegno di legge governativo A.S. 1545 (cd. "La Loggia", comunicato il 26 giugno 2002), il Ministro dell'Ambiente ha ignorato le Regioni, non applicando la legislazione statale da ritenersi tuttora vigente per la nomina dei preposti ai parchi nazionali. Ma le Regioni, tra le prime Toscana e Campania, hanno immediatamente fatto ricorso al giudice amministrativo.

L'elencazione di casi nei quali il Governo ha proceduto in aperto, e quindi bisogna credere, consapevole contrasto con l'ordinamento potrebbe continuare. In questo clima in cui ognuno fa per sé, alcune Regioni non sono state da meno, emblematica è la cosiddetta "tassa sul tubo". La Regione Sicilia con la finanziaria 2002 (l.r. 2/2002) ha ritenuto opportuno introdurre un tributo, che essa ha pudicamente definito ambientale, ma che si configura come un vero e proprio dazio. La Regione Sicilia pretende un risarcimento, così il pudore le consiglia di denominare il dazio, a carico di tutti i possessori di grandi metanodotti per i danni prodotti dall'attraversamento dei suoi territori: si tratta di quasi 130 milioni di euro l'anno, in pratica a carico solo della SNAM Rete Gas che ovviamente non potrà non rivalersi sul prezzo del metano importato dall'Algeria. La pensata è furbissima perché il tentativo è quello di far pagare un tributo deliberato dalla Sicilia a tutti gli italiani, aggirando la responsabilità politica nei confronti dei propri elettori. Nonostante la palese illegittimità della normativa in discorso il Commissario dello Stato non ha ritenuto di impugnarla, né risulta che il Governo abbia voluto assumere iniziative in proposito. Tempestivamente la Regione Friuli-Venezia Giulia ha operato un tentativo di emulazione: in Consiglio è in discussio-

ne una proposta analoga, che, oltre a prevede il dazio sul gas e i gasdotti, con l'occasione, mira ad estenderlo anche agli oleodotti (proposta di legge n. 262, iniziativa Forza Italia).

Le reazioni alla decisione della Regione Sicilia sono state notevoli. L'Autorità per l'energia ed il Gestore di rete hanno vivacemente protestato con la Regione ed il Governo. Anche dall'interno dell'esecutivo nazionale si sono levate voci estremamente critiche come quella del Ministro delle attività produttive, ma tutte hanno avuto scarsi esiti. Alla fine la reazione più efficace appare quella della SNAM che naturalmente ha deciso di impugnare il tutto dinanzi al giudice. Deboli le argomentazioni della Regione siciliana che ha lamentato i danni ambientali prodotti al suo territorio con l'insediamento di attività industriali che, a suo dire, non produrrebbero introiti per le casse regionali. A parte il fatto che tali insediamenti a suo tempo furono auspicati anche dalla Regione soprattutto per motivi occupazionali, è evidente che la considerazione di un'attività può cambiare nel corso del tempo, ma ciò non può comportare una sorta di vendetta postuma: bisognerebbe chiedersi ad esempio come oggi la Calabria debba considerare la ferrovia che corre lungo le sue coste, dividendola dal mare. E comunque non è un fuor d'opera ricordare che questa ferrovia collega la Sicilia al resto del mondo. I problemi vanno affrontati con il metodo e gli strumenti idonei, non inventandosi scorciatoie che riportano indietro l'orologio della storia. Viceversa, la Regione Sicilia e il Governo che ha lasciato passare la sua legge farebbero meglio a spiegare perché sono ancora inutilizzati i fondi destinati alla bonifica delle aree industriali di Priolo, Gela e Milazzo. Come spesso accade l'incapacità operativa si accompagna ad un eccesso di fantasia.

Siamo dinanzi alla scoperta del secolo: come operare la raccolta fiscale senza farla gravare sui propri elettori e, dunque, non assumerne la responsabilità politica. Non a caso numerose Regioni ed enti locali stanno pensando a tasse di soggiorno e a pedaggi di vario tipo, tutti a carico del viandante. Peraltro con l'ulteriore aggravante di spingere verso un indiscriminato indebolimento del principio di legalità.

In molti dei casi in discorso gli interessi colpiti hanno intrapreso la via giudiziaria, come ha fatto la SNAM. Ma oltre l'ovvia considerazione che i conflitti andrebbero prevenuti piuttosto che decisi a valle dal giudice, bisogna anche sottolineare che la via giudiziaria spesso si mostra inadatta a garantire e ripristinare la coerenza del sistema, in quanto in numerose fattispecie la parcellizzazione dei soggetti colpiti, si pensi alle tasse di soggiorno, la rende di improbabile attivazione.

Troppi soggetti dell'ordinamento stanno optando per una sorta di federalismo fai da te: speriamo che l'anarchia feudale resti soltanto una lontana temperie della storia.

### 3. *Prove di federalismo corporativo*

Le perniciose caratterizzazioni che il nostro processo federale è andato assumendo stanno creando un ambiente ostile alla considerazione aggregata e generale degli interessi: di questo andamento risentono pesantemente le istituzioni regionali.

I Consigli regionali si stanno proponendo come soggetti autonomi, distinti e contrapposti agli esecutivi regionali, innescando pericolose tensioni interne allo stesso sistema regionale. Il 6 giugno 2002 i consiglieri regionali si sono recati dal Presidente Ciampi a denunciare il funzionamento del circuito Governo-esecutivi regionali, che li esproprierebbe di fatto della funzione normativa. Tale denuncia ha un fondamento di verità, ma va altresì considerato che i Consigli stessi non brillano per efficienza e produttività legislativa: se è quindi vero che i rapporti intessuti tra Governo ed esecutivi regionali emarginano i Consigli regionali, è anche vero che questi ultimi non hanno percepito di essere divenuti, con la revisione del Titolo V, dei veri grandi regolatori sociali.

Molti consiglieri regionali affermano che l'attuale forma di Governo sarebbe antidemocratica, stabilendo il dominio del presidente. A ciò si può facilmente obiettare che la democraticità di un istituto deve essere valutata considerando l'insieme delle relazioni sistemiche in cui si inserisce. Se si ha una visio-

ne angusta, corpuscolare e parcellizzata delle istituzioni qualsiasi momento decisionale può essere percepito o peggio rappresentato come antidemocratico. D'altra parte per il livello regionale di governo non possono essere riproposte, argomentazioni spesso utilizzate in riferimento a quello nazionale in quanto le competenze legislative delle Regioni non investono alcune materie particolarmente sensibili come quelle che coinvolgono le libertà. La verità è che i consiglieri, ossessionati dall'aspirazione a fare amministrazione attiva, vorrebbero ripristinare la situazione precedente nella quale potevano giovare del ricatto fiduciario per influire surrettiziamente sull'operato dell'esecutivo e per nutrire la permanente aspirazione a divenire assessori. Oggi tutto questo non è più possibile: coltivando improbabili frustrazioni, essi sono distolti dalla funzione legislativa, procurando danni a se stessi e all'istituzione.

I consiglieri regionali dovrebbero essere consapevoli che in politica come nelle istituzioni gli spazi lasciati vuoti vengono sempre in qualche modo colmati da altri: la Regione in virtù dei suoi nuovi poteri è un vero grande regolatore sociale al pari dell'Unione Europea e dello Stato, il bilanciamento al potere del Presidente deve venire da un adeguato esercizio del potere legislativo che fonda e limita ogni manifestazione di autorità amministrativa, anche di carattere normativo. In questa fase di lunga transizione del nostro ordinamento non è superfluo ribadire la centralità del principio di legalità. Tra l'altro un Presidente eletto direttamente, soprattutto nelle Regioni meridionali, può servire a ridurre quel *deficit* di legittimazione delle istituzioni regionali che è uno dei grandi difetti della nostra storia. Tuttavia, non bisogna ripetere gli errori commessi a livello nazionale dove un Governo forte è ormai contrapposto ad un Parlamento troppo debole. Il vero problema è quello di costruire un Consiglio forte, che esercitando adeguatamente il suo potere legislativo, faccia da stimolo e da bilanciamento all'esecutivo. A tutti i livelli dell'ordinamento, statale, regionale, locale sono auspicabili esecutivi forti ed assemblee elettive forti: è dal gioco dei reciproci equilibri che si configura un sistema nel suo complesso bilanciato ed efficiente.

La forma di governo attualmente vigente nelle Regioni non è neo-parlamentare, come alcuni formalisticamente affermano, infatti la posizione del Presidente della Giunta è stabilizzata dalla clausola del *simul stabunt simul cadent* rispetto al Consiglio, per cui ben difficilmente quest'ultimo voterà la sfiducia decretando il proprio auto-scioglimento. Per quanto riguarda la forma di governo si possono ipotizzare molte varianti, ma la sostanza dell'assetto attuale dovrebbe essere tenuto fermo: il Presidente deve essere eletto a suffragio universale diretto per la legislatura.

Quando si parla di nuovi statuti le questioni dell'organizzazione e della forma di governo appaiono importanti ed attraenti, ma bisogna evitare che esse diventino autoreferenziali, una questione puramente interna alla classe politica, ma c'è di più.

Il distorto accentramento di potere che si sta realizzando a livello nazionale trova un bilanciamento non trascurabile nel sistema delle autonomie territoriali, che però, per essere un argine effettivo al dilagare dell'esecutivo nazionale, deve fondarsi su poteri locali e regionali adeguatamente organizzati. La dialettica che oggi si instaura tra Governo e Regioni è possibile perché le Regioni hanno amministrazioni forti sia dal punto di vista politico che istituzionale. Non c'è Presidente di Regione che possa competere con il Governo se non è un Presidente eletto per l'intera legislatura. È il plusvalore politico dato dall'elezione diretta e dalla stabilità che consente a Presidenti dello stesso colore politico del Governo di riequilibrare anch'essi, in qualche modo, l'accentramento di potere cui si assiste a livello nazionale.

Se solide argomentazioni sistematiche spingono a tenere ferma l'elezione diretta del Presidente, nel seno dei Consigli regionali le spinte corporative vanno facendosi sempre più marcate, cosicché il ripristino della forma di governo parlamentare che sino a poc'anzi sembrava un'ipotesi del tutto improbabile inizia a prendere corpo. In questo senso particolarmente istruttiva appare la vicenda della Regione Friuli che, con la legge statutaria n. 137 del 2002, ha ripristinato la forma di

governo parlamentare. Tuttavia, su tale legge con una rapidissima raccolta di firme è stato immediatamente richiesto il *referendum*. Questo andamento delle cose sembrerebbe confermare la preferenza che l'opinione pubblica ha nutrito sinora per l'elezione diretta. L'esito del *referendum* friulano, per l'effetto imitativo capace di generare, acquisterà un peso determinante ai fini delle scelte che le diverse Regioni si avviano a compiere nella redazione dei rispettivi statuti, ma qui interessa sottolineare un altro aspetto. L'elezione diretta del Presidente per l'intera legislatura regionale appare la soluzione preferibile da molti punti di vista: da quello ordinamentale generale contribuendo al bilanciamento dei poteri, da quello funzionale garantendo la stabilità degli esecutivi regionali e quindi creando il presupposto necessario per la loro efficienza, infine, ma non per ultimo, sembra intercettare il senso comune della maggioranza dell'opinione pubblica. Eppure, nonostante il concorso di questi elementi favorevoli, nei Consigli regionali si vanno formando degli schieramenti contrari, trasversali dal punto di vista politico. Non a caso in Friuli la citata legge statutaria è stata approvata con il voto favorevole della maggioranza di centro-destra e di Rifondazione comunista. Per dirla in chiaro, questo fenomeno trova il suo fondamento in una posizione corporativa di troppi consiglieri regionali che a dispetto di ogni argomentazione, vogliono affermare in forme distorte il proprio protagonismo.

Credo che il riassetto dei rapporti tra centro e periferia abbia uno dei suoi principali punti deboli nell'inefficienza e nel corporativismo di numerosi Consigli regionali.

Probabilmente non è un caso se la fase statutaria non appare sorretta da una adeguata tensione culturale e politica, tuttavia forse qualcosa sta cambiando: il confronto con i problemi concreti del territorialismo sta dissipando la nebbia demagogica che ha offuscato il nascere del processo federale in Italia.

La fase di incertezza che il nostro ordinamento sta attraversando mette in crisi l'idea stessa di diritto costituzionale in quanto diritto di grado superiore, capace di organizzare l'ordinamento sulla base di principi certi. Sicuramente, con il

passare del tempo, il diritto vivente troverà il proprio *ubi consistam*. Ma è altresì vero che in un momento storico come quello attuale al costituzionalista sono richieste idee nuove, piuttosto che sottili interpretazioni o un atteggiamento acquiescente di fronte a ciò che l'effettività va proponendo: solo con una attiva assunzione di responsabilità scientifica è possibile dare un contributo fattivo alla formazione di nuovi assetti istituzionali conformi ai principi del costituzionalismo. Diversamente, il fariseismo autoreferenziale porterà a una definitiva recessione della cultura di diritto costituzionale. Credo sia giunto il momento di esprimersi senza eccessi di prudenza.

È ora che i costituzionalisti diano un contributo più deciso affinché il costituzionalismo non sia definitivamente tradito.