

Intervento alla tavola rotonda virtuale

di Giandomenico Falcon

1. L'art. 117, comma 2, della Costituzione individua le materie in relazione alle quali la potestà legislativa spetta "esclusivamente allo Stato". Analogamente, il terzo comma prevede la competenza statale per la fissazione dei *principi fondamentali* delle materie concorrenti. Ma il fatto che certe potestà legislative siano riservate allo Stato non significa affatto che il loro esercizio *interessi* soltanto lo Stato, e non anche le Regioni.

Per quanto riguarda la determinazione dei principi fondamentali delle materie concorrenti, l'interesse delle Regioni, cui *spetta* la potestà legislativa per ogni altro aspetto, risulta immediatamente evidente. Ed esso non solo è evidente nel concetto, ma è riconosciuto dalla stessa l. cost. 3/2001, nella parte in cui (art. 11) essa si è sforzata di far partecipare ufficialmente le Regioni al procedimento legislativo attraverso lo strumento (per ora inattuato) della Commissione parlamentare integrata.

Non si può certo dire, tuttavia, che l'interesse delle Regioni sia limitato alle materie concorrenti. È arcinoto, infatti, che un discreto numero delle materie enunciate al comma secondo come materie di legislazione esclusivamente statale sono al fondo clausole di interferenza della legislazione statale in materie per il resto disciplinabili e disciplinate dalle Regioni. I livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, la individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, la tutela della concorrenza, la riserva in materia di ambiente, esprimono solo o anche una misura di spettanza allo Stato di potestà legislativa interferente con ambiti di disciplina regionale. Persino materie come l'ordinamento civile e penale, che pure in notevole misura sono lontane dai tradizionali ambiti di intervento delle Regioni, per certi aspetti sono materie di interferenza: si pensi nel primo caso, ad esempio, all'intreccio tra diritti proprietari e compiti pubblici nella disciplina dei consorzi di boni-

fica, nel secondo alla disciplina penale delle sanzioni edilizie, o della caccia.

Al contrario che per la legislazione statale nelle materie concorrenti, il pur evidente interesse regionale all'esercizio della potestà legislativa statale "esclusiva" ma interferente (e perciò in definitiva non raramente riconducibile ad un ambito materiale di competenza regionale concorrente o residuale: si pensi ai livelli delle prestazioni rispettivamente sanitarie e assistenziali) non trova espressione in una disciplina di livello costituzionale, mentre semmai un qualche limitato spunto di riconoscimento può trovarsi nella legislazione ordinaria, ad esempio nella disciplina della Conferenza Stato-Regioni di cui al d. lgs. 281/1997.

Ma non si può dire neppure che un interesse delle Regioni sia assente nelle *altre* materie di esclusiva competenza legislativa statale. Certo, può non esservi un legame diretto con l'esercizio di specifiche competenze (legame che peraltro a volte c'è: si pensi al nesso tra immigrazione, servizi sociali e tutela del lavoro): ma se davvero le Regioni e gli enti locali sono elementi compositivi di una *unione*, risulta evidente che gli interessi dell'unione rappresentano una diversa sintesi, ma non una diversa entità, rispetto agli interessi dell'insieme delle articolazioni territoriali.

2. Questa sostanziale condivisione di interessi tra le Regioni e le altre articolazioni territoriali e l'unione non solo non trova nell'attuale assetto costituzionale un riscontro organizzativo adeguato, ma è più nascosta che rivelata dalle stesse formule costituzionali, ivi compresa quella formulazione di apertura dell'art. 114 da alcuni salutata come una sorta di rivoluzione copernicana.

Che "la Repubblica" sia *composta* dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane (se e quando ci saranno), dalle Regioni e dallo Stato duplica l'istituzione che rappresenta l'insieme in due figure, delle quali l'una (lo "Stato") appare più come entità *distinta* alle articolazioni territoriali che come loro

sintesi, mentre l'altra appare bensì come una sintesi comprensiva, ma una sintesi talmente "superiore" (comprendendo in sé lo stesso "Stato") da essere alla fine evanescente, e comunque innativa.

Questa pura e semplice *distinzione* dello Stato dalle Regioni (e dalle altre articolazioni territoriali), questo collocare l'entità-Stato nel luogo in cui più propriamente dovrebbe stare l'istituzione-unione produce, tra gli altri inconvenienti, la falsa prospettiva e la falsa percezione degli interessi sopra lamentata: occulta la *condivisione*, e con ciò la evidente necessità di istituzioni dell'unione in grado di rappresentarla non solo come popolo indifferenziato ma come popolo e come insieme di comunità territoriali identificate.

Se esiste questa differenziazione tra Stato e Repubblica, quali sono le istituzioni dell'uno, e quali quelle dell'altra?

Il Parlamento dovrebbe essere un'istituzione *dello Stato*, dal momento che esercita i poteri legislativi che sono solennemente intestati ad esso dall'art. 117, commi 2 e 3. Ma nessuno può avere dubbi che ciò che il Parlamento deve fare non è certo tutelare l'interesse di un astratto *Stato*, come entità contrapposta alle altre, ma tutelare invece l'interesse della comunità complessiva, interesse che se vogliamo merita bene il nome di *interesse nazionale*: il quale non si può certo dire che non esista per il fatto che esso non è destinato ad operare direttamente come criterio di riparto di compiti. Se seguiamo il linguaggio dell'art. 114 dobbiamo dire che il Parlamento è chiamato a legiferare nell'interesse *della Repubblica*.

Il problema è se la sua struttura lo renda adeguato a questo scopo. A questa domanda la risposta è certamente positiva se la Repubblica è concepita come fondata esclusivamente su una indistinta comunità nazionale, la quale è bene rappresentata attraverso le elezioni da parte del corpo elettorale nazionale. Diventa invece più incerta, se non addirittura negativa, se la Repubblica è concepita *anche* come un'unione, nella quale debbono ovviamente essere rappresentate le parti in essa unite.

3. Se si concepisce lo Stato *Repubblica italiana* come istituzione non solo rappresentativa della comunità nazionale, ma anche come rappresentativa delle diverse comunità territoriali di cui essa rappresenta l'*unione*, risulta normale che l'organizzazione delle istituzioni della Repubblica debba essere modellata corrispondentemente. *Quali* istituzioni della Repubblica debbano modellarsi in modo da esprimere anche le comunità territoriali, ed in *quale modo* ciò debba avvenire può essere ed in effetti è oggetto di discussione.

Da un punto di vista teorico, nulla vieterebbe che lo stesso *Governo* si modellasse secondo questa necessità. Più praticamente, tuttavia, il tema in discussione è fondamentalmente quello dei modi attraverso i quali un organismo collegiale centrale rappresentativo delle Regioni ed eventualmente delle altre comunità territoriali debba essere chiamato a condividere la responsabilità dell'attività legislativa della Repubblica (in tutto o limitatamente alle leggi in cui sia più diretta la connessione con le competenze regionali e locali), ed a condividere la responsabilità di altre maggiori scelte che non si esprimano attraverso atti legislativi ma attraverso atti di indirizzo, di alta amministrazione, di diretta amministrazione.

La soluzione può consistere in un organo di tipo parlamentare (la "Camera delle Regioni") o di tipo non parlamentare (come, a stretto rigore, è lo stesso *Bundesrat* tedesco): ed a seconda delle scelte il rapporto con l'attuale Senato della Repubblica può essere di diretta *incompatibilità* – sembrando improponibile un sistema parlamentare a tre Camere – o di semplice, per così dire, *impraticità* – sembrando appunto impraticabile un sistema fondato su due camere parlamentari e un organo collegiale non parlamentare tuttavia inserito nel procedimento legislativo.

Diverso è il problema della Corte costituzionale, la quale non è e non deve essere un organo rappresentativo. Le istituzioni che oggi provvedono alle nomine, la Presidenza della Repubblica, le più alte magistrature, il Parlamento, solo impropriamente potrebbero dirsi "rappresentate" nella Corte. Alcune, come le magistrature e la stessa Presidenza della Repubblica,

neppure potrebbero esserlo, non essendo esse stesse portatrici di alcun interesse o indirizzo rappresentabile; ma neppure il Parlamento è *rappresentato* nella Corte.

È vero invece che gli attuali poteri di nomina sono il frutto di una valutazione operata in sede costituente sulla opportunità che i giudici della Corte siano – all'interno dei requisiti di appartenenza operanti per tutti – *espressi* da tali istituzioni, con la persuasione che il loro essere *espressione* delle istituzioni nominanti avrebbe garantito la presenza, nella Corte, di determinate sensibilità o di determinate tradizioni professionali. Se si riconosce che la Repubblica è o è *anche* una unione di comunità territoriali, può risultare opportuno o addirittura necessario che anche la composizione della Corte costituzionale rispecchi questa concezione, e che in essa siano presenti giudici che – nello stesso senso nel quale lo si può dire per gli altri titolari del potere di nomina – siano *espressi* dalle Regioni.

In altre parole, deve essere e rimanere chiaro che, esattamente come gli attuali giudici costituzionali, anche i giudici costituzionali eventualmente nominati sulla base di procedure che vedano un ruolo dominante delle Regioni, non *rappresentano* le Regioni, ma semplicemente sono *espressi* da esse. Deve essere chiaro che non si tratta di introdurre una speciale categoria di giudici costituzionali, dei giudici la cui specialità sarebbe soltanto ragione di imbarazzo, ma di immettere le comunità territoriali nel circuito della designazione degli *ordinari* giudici costituzionali.

4. Dei problemi oggetto di queste riflessioni non si occupa né la legge 131/2003 (detta “La Loggia”), né il disegno di legge costituzionale noto sotto la denominazione popolare di *devolution*, né il ventilato disegno di legge governativo che servirebbe, a detta dei promotori, a restaurare l'interesse nazionale ed a moderare i presunti eccessi attribuiti vuoi all'attuale Titolo V vuoi allo stesso disegno di legge sulla *devolution*.

Tuttavia, il fatto che nessuno degli atti ora citati affronti i problemi più profondi dell'assetto istituzionale della Repubbli-

ca non significa che si debba formulare lo stesso giudizio su ciascuno di essi. In particolare, non si può dimenticare che la legge 131/2003 è una legge ordinaria, riferita alla attuazione dell'attuale Titolo V: ed essa dunque – quali che siano i suoi meriti o i suoi demeriti in relazione al suo compito specifico – non può essere criticata per non avere fatto ciò che non doveva e non poteva fare.

Diversa è la valutazione sulle due iniziative di nuova modifica dell'attuale Titolo V della Costituzione. Proprio in quanto si tratta di atti aventi forza e valore costituzionale, sarebbe auspicabile che essi fossero rivolti a risolvere i maggiori problemi che si pongono a questo livello, ovvero, a mio avviso, i problemi sopra discussi. Invece, essi non si occupano affatto di questi, ma si preoccupano in definitiva di modificare ulteriormente il riparto di materie tra Stato e Regioni: vuoi per assegnarne alcune più dichiaratamente alle Regioni (la cosiddetta *devolution*), vuoi per portare – accanto a minori aggiustamenti – di nuovo l'interesse nazionale astrattamente considerato al centro di tale riparto.

Ora, senza sottovalutare l'importanza delle contrapposte ragioni (importanza soprattutto politica, ma pur evidente nel contrasto quasi quotidiano tra formazioni interne alla medesima maggioranza), sembra evidente la scarsa utilità di concentrarsi su aspetti che costituiscono alla fine pure e semplici correzioni del sistema di riparto (un sistema che non è poi così rigido, e che può trovare comunque assestamento nella pratica, e soprattutto nella giurisprudenza della Corte costituzionale), di fronte alla necessità – per chi ne sia convinto – di completare il quadro delle istituzioni della Repubblica, in modo da renderlo più coerente con il nuovo disegno del Titolo V e più funzionale alla soluzione degli stessi problemi del riparto.