

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

3/4

**2003 • ANNO XXIV
maggio/giugno
luglio/agosto**

**Riforma senza bussola: dove vanno le
Regioni italiane?**

Tavola rotonda virtuale

Studi e ricerche

Negli ultimi sette anni le Regioni sono state investite da una valanga di riforme ed ulteriori progetti riformisti sono in movimento. Da questa constatazione è nata l'idea di ospitare nella rivista una "tavola rotonda virtuale" in cui un largo numero di studiosi, tra i più impegnati negli studi del sistema delle autonomie, hanno risposto a sei quesiti intorno ai "nodi caldi" del sistema regionale italiano. Hanno partecipato Augusto Barbera, Raffaele Bifulco, Roberto Bin, Marco Cammelli, Massimo Carli, Paolo Cavalieri, Antonio D'Andrea, Giandomenico Falcon, Tania Groppi, Francesco Merloni, Franco Pizzetti ed Antonio Ruggeri.

La rivista pubblica anche la consueta sezione di "studi e ricerche" con i contributi di Francesco Coccozza e Paola Roncarati sui "parchi letterari", Michele Belletti sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ed, infine, Luca Palatucci sull'autonomia di bilancio degli enti territoriali nel nuovo art. 119 della Costituzione.

RIFORMA SENZA BUSSOLA: DOVE VANNO LE REGIONI ITALIANE?

TAVOLA ROTONDA VIRTUALE

- 395** Presentazione
- 397** Attuazione o revisione del Titolo V? / *Tania Groppi*
- 407** Intervento alla tavola rotonda virtuale / *Francesco Merloni*
- 429** Federalismi virtuali e tiepide autonomie / *Marco Cammelli*
- 447** Intervento alla tavola rotonda virtuale / *Giandomenico Falcon*
- 453** Il nuovo Titolo V e la trilogia di Italo Calvino / *Augusto Barbera*
- 461** Il Titolo V della Costituzione tra attuazione e revisione / *Antonio Ruggeri*
- 487** Intervento alla tavola rotonda virtuale / *Paolo Cavaleri*
- 495** Intervento alla tavola rotonda virtuale / *Antonio D'Andrea*
- 515** Le Regioni e la lotta per l'amministrazione / *Raffaele Bifulco*
- 523** Intervento alla tavola rotonda virtuale / *Massimo Carli*
- 529** La riforma del Titolo V tra resistenza al cambiamento e incompiutezza delle scelte / *Franco Pizzetti*
- 551** Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti / *Roberto Bin*

STUDI E RICERCHE

- 583** I "Parchi letterari". Particolari "luoghi della memoria" alla ricerca di tutela e valorizzazione? / *Francesco Coccozza e Paola Roncarati*
- 613** I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile... / *Michele Belletti*
- 647** I vincoli all'autonomia di bilancio degli enti territoriali nel nuovo art. 119 Cost.: alcune osservazioni sulla base dell'esperienza comparata / *Luca Palatucci*

**RIFORMA SENZA BUSSOLA:
DOVE VANNO LE REGIONI
ITALIANE?
TAVOLA ROTONDA VIRTUALE**

Presentazione

Negli ultimi sette anni le Regioni sono state investite da una valanga di riforme ed ulteriori progetti riformisti sono in movimento. Perché? In quale direzione si sta muovendo il sistema italiano delle autonomie? Che cosa si è fatto e cosa resta da fare? Per cercare di dare una risposta a questi problemi, certo non piccoli, la Rivista ha promosso una tavola rotonda “virtuale”. Abbiamo sottoposto ad un largo numero di studiosi, tra i più impegnati negli studi del sistema delle autonomie, sei quesiti:

1) Quali sono, a vostro avviso, i nodi irrisolti della riforma del 2001; cioè i problemi la cui soluzione richiederebbe una disciplina di attuazione o di ulteriore revisione costituzionale?

2) Il disegno di legge La Loggia – ora diventato legge 131/2003 – introduce elementi utili per risolvere almeno qualcuno dei nodi di cui sopra?

3) Quanta parte dei nodi irrisolti del Titolo V può, invece, trovare soluzione attraverso un’attività normativa ordinaria di trasferimento delle funzioni o di disciplina (anche regionale) delle materie?

4) Il disegno di legge costituzionale Bossi sulla *devolution* approvato in prima lettura da entrambe le Camere costituisce un significativo mutamento del quadro costituzionale definito dalla riforma del 2001?

5) Il recentissimo disegno di legge costituzionale del Governo per la nuova riforma del Titolo V risolve almeno qualcuno dei nodi?

6) Quali soluzioni tecniche potrebbero essere suggerite per migliorare il testo proposto dal Governo in modo da consolidare il quadro costituzionale dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali?

Agli autori si è lasciata libertà di organizzare le proprie risposte, seguendo o meno la traccia delle domande. Per cui, co-

me sempre capita anche nelle tavole rotonde “reali”, ognuno ha articolato il proprio contributo (qui pubblicato in “ordine di arrivo”) scegliendo il tema, il taglio, la dimensione che più gli era congeniale.

Naturalmente non tutti gli studiosi invitati hanno potuto rispondere all'appello, caduto proprio all'inizio della caldissima estate 2003. A chi lo ha fatto va un particolare segno di gratitudine della Direzione.

Attuazione o revisione del Titolo V? (*)

di Tania Groppi

Sommario

1. *I nodi irrisolti della riforma.* – **2.** *Quale spazio per la “legge La Loggia”?* – **3.** *Quale spazio per altre fonti statali e regionali?* – **4.** *Il disegno di legge costituzionale sulla cd. “devolution”.* – **5.** *Il disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei ministri l’11 aprile 2003.* – **6.** *Come migliorare il disegno di legge del Governo?*

1. I nodi irrisolti della riforma

Una delle caratteristiche della revisione costituzionale del 2001 è di essere una riforma “a tappe”, ovvero di collocarsi nell’ambito di un processo di trasformazione dello Stato regionale italiano avviato da anni, prima con le riforme legislative e, poi, dal 1999, con quelle costituzionali. Essa stessa, inoltre, si pone come provvisoria: l’art. 11 pare annunciare infatti una tappa ulteriore e fondamentale, la trasformazione della seconda Camera.

Come mostrano le esperienze di altri ordinamenti, caratteristica di questo tipo di revisioni costituzionali è la presenza di rilevanti problemi interpretativi, che nascono vuoi dal succedersi di interventi, non coordinati l’uno con l’altro, vuoi dalla stessa incertezza del risultato da raggiungere e dall’assenza di un preciso modello di riferimento. Entrambi gli aspetti contribuiscono a dar luogo a testi costituzionali spesso oscuri e incompleti, mancanti di sistematicità.

L’attuale Titolo V della parte II della Costituzione è, a mio avviso, caratterizzato, proprio a causa della sua genesi, sia da

(*) La suddivisione per paragrafi risponde fedelmente al contenuto e all’ordine dei quesiti indicati nella traccia.

lacune di fondo, che richiedono una revisione costituzionale ulteriore e profonda, sia da nodi interpretativi, che hanno, in qualche modo, da essere sciolti per poter consentire al sistema di funzionare.

Quanto alle lacune di fondo, è inutile tornare di nuovo su questioni già note: deve essere affrontato per intero, a livello costituzionale, il tema delle relazioni intergovernative; ciò che significa non solo riforma della seconda Camera, ma anche rapporti tra i governi, centrale e regionali, strumenti e sedi di cooperazione orizzontale e verticale.

I molti nodi interpretativi possono essere ricondotti a due principali tipologie, strettamente connesse tra di loro, a seconda che siano: *a)* legati a scelte non compiute; *b)* dovuti a dimenticanze ed errori di *drafting*. Anche se in molti casi quelli che sembrano semplici errori causati da un carente coordinamento formale sono, in realtà, il frutto di mancate scelte, di spinte ed interessi contrapposti. Mentre per “sciogliere” i nodi della prima categoria è di solito necessaria una revisione costituzionale, non sempre ciò accade per i secondi, per i quali può essere sufficiente una disciplina di attuazione, oppure l’intervento interpretativo del giudice costituzionale.

Tra le scelte non compiute risalta quella relativa al rapporto Regioni-enti locali: ancor più che nel vecchio Titolo V, tale relazione resta indefinita, alla luce della formulazione della lettera *p)* dell’art. 117, comma 2 (e a tale mancata definizione si collega, mi pare, anche l’apparentemente insolubile *rebus* della qualificazione delle funzioni amministrative nell’art. 118: conferite, attribuite, proprie, fondamentali?). L’ambito oggettivo, alquanto circoscritto, della riserva statale, combinandosi con la competenza residuale della legge regionale di cui all’art. 117, comma 4, crea in materia di ordinamento locale uno spazio di intervento per le Regioni difficilmente conciliabile con le affermazioni contenute nell’art. 114 riguardo alla pari autonomia costituzionale degli enti. Probabilmente, soltanto una revisione della lettera *p)*, nel senso di una precisazione e di un ampliamento della riserva statale, può chiarire in modo stabile questo aspetto.

Principalmente alla seconda categoria può invece imputarsi tutta un'altra serie di nodi interpretativi, che ci si limita qui a richiamare brevemente, nell'ordine con cui compaiono nel testo costituzionale.

Innanzitutto, problemi interpretativi rilevanti sono stati messi in luce dalla dottrina per quanto riguarda il comma 1 dell'art. 117, relativamente alla individuazione degli obblighi internazionali capaci di porsi come limite per il legislatore statale e regionale. Il problema sorge per il diritto internazionale pattizio: quali trattati internazionali sono idonei a prevalere sulle leggi del Parlamento? A mio avviso, una soluzione, nel senso di circoscrivere tale carattere vincolante ai soli trattati ratificati con legge, con l'esclusione, quindi, degli accordi in via semplificata, può essere ricavata da una interpretazione sistematica del testo costituzionale. Una legge ordinaria non potrebbe avere alcuna influenza al riguardo, ed è pertanto comprensibile la scomparsa di tale precisazione dall'art. 1 della legge 131/2003 (cd. legge La Loggia). L'intervento della revisione costituzionale sembrerebbe non di meno opportuno. Esso sarebbe addirittura indispensabile se si volesse limitare ulteriormente la categoria dei trattati vincolanti, circoscrivendoli ad esempio a quelli in materia di diritti fondamentali, come fanno molte Costituzioni.

Significativi problemi investono anche gli elenchi di materie, tanto quello del comma 2 quanto quello del comma 3 dell'art. 117. La nozione di ordinamento civile, di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, di valorizzazione dei medesimi, di tutela del lavoro, di norme generali sull'istruzione e molte altre restano del tutto indefinite. Escluso in via assoluta che una legge dello Stato possa intervenire sul punto (pena la decostituzionalizzazione del riparto delle competenze), la scelta che resta aperta è tra una revisione costituzionale degli elenchi, con finalità chiarificatrici, oppure un intervento pretorio a tutto campo della Corte costituzionale.

Riguardo poi alle funzioni amministrative, risalta, oltre a quanto accennato sulla loro variegata qualificazione, la mancanza di norme transitorie sul trasferimento delle funzioni, che

parrebbe però superabile in via di attuazione, secondo quanto ad esempio stabilisce la legge La Loggia, pur rimanendo aperto (e risolvibile solo in via giurisprudenziale) il tema della applicazione del principio di sussidiarietà.

Difficilmente ci sembra sia possibile risolvere in via interpretativa, senza una legge di revisione, due problemi che attengono al cattivo (o al mancato) uso della potestà legislativa regionale, e che assumono particolare rilievo in riferimento all'attuazione del diritto comunitario: si tratta, da un lato, dell'assenza nel testo costituzionale del potere di sospensione delle leggi regionali impugnate, dall'altro, della difficoltà di ammettere, alla luce del nuovo art. 117 e dell'art. 120, comma 2, un potere sostitutivo statale a fronte del mancato esercizio della potestà legislativa regionale. È comunque da escludere che questi problemi, attinenti alla fonte primaria "legge regionale" possano essere risolti da una legge ordinaria attuativa della Costituzione, che intervenendo a disciplinare il regime giuridico di altre fonti primarie, anche regionali, mi sembra sarebbe viziata di incostituzionalità. Su tale base non pare conforme a Costituzione l'art. 9 della legge La Loggia, laddove, sostituendo l'art. 35 della legge 87/1953, individua un potere della Corte costituzionale di sospendere d'ufficio la legge, statale o regionale, impugnata in via principale.

2. *Quale spazio per la "legge La Loggia"?*

La legge La Loggia, pretendendo di adeguare l'"ordinamento della Repubblica" alla legge costituzionale 3/2001, tocca molti aspetti della riforma del Titolo V, tra i quali anche quelli che non ci è parso di evidenziare come "nodi irrisolti", trattandosi di profili rimessi espressamente all'attuazione del legislatore statale dallo stesso testo costituzionale (ad esempio in materia di potere estero regionale o di disciplina del potere sostitutivo). Al di fuori di questi casi, lo spazio interpretativo per la legge ordinaria è circoscritto, come si è sottolineato nel punto precedente.

Mi pare che, in materia di rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, il ruolo assegnato, nella interpretazione delle norme costituzionali, alle fonti primarie statali debba essere letto secondo un criterio “stretto”: non va dimenticato, infatti, che le leggi ordinarie sono, al momento, leggi *statali*, leggi pertanto prodotte da *uno* dei soggetti che compongono l’ordinamento policentrico cui dà vita l’art. 114, comma 1, lo Stato, appunto, e non possono essere ritenute (in assenza di un qualche coinvolgimento nel procedimento degli altri soggetti dell’art. 114, comma 1), *leggi della Repubblica*.

Mi sembra dubbia, in altri termini, la stessa configurabilità, nel nostro ordinamento, di una legge *statale* per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla revisione costituzionale del 2001. La legge statale, in base all’art. 117, comma 2, e come ribadito già più volte dalla Corte costituzionale, deve oggi appoggiarsi su uno specifico titolo competenziale (tant’è che è tornato di attualità, almeno per la dottrina, l’annoso tema della motivazione delle leggi). Ora, se leggiamo con quest’occhio la legge La Loggia, qualche dubbio non può non sorgere. Per fare solo un esempio, su quale titolo competenziale si basa l’art. 4, che disciplina la potestà normativa degli enti locali?

Se mettiamo da parte questi interrogativi di fondo, mi pare che il principale ausilio interpretativo fornito dalla legge La Loggia derivi dal suo art. 7, relativo al trasferimento delle funzioni amministrative, che ne definisce gli aspetti procedurali, sopperendo in tal modo la lacuna derivante dall’assenza di norme transitorie nella legge costituzionale 3/2001.

3. *Quale spazio per altre fonti statali e regionali?*

Quanto agli spazi per l’attività normativa ordinaria di trasferimento delle funzioni e per le leggi regionali di disciplina delle materie, non mi pare che attraverso tali attività possano trovare soluzione, in diritto, i problemi aperti. È invece indubbio che molti nodi potrebbero essere risolti in via di fatto attraverso il trasferimento delle funzioni e la disciplina delle materie, a patto

però che si sviluppino, su tutti e due i fronti, procedure di cooperazione e collaborazione. Una attuazione non conflittuale della riforma necessita principalmente del consenso di tutti i soggetti dello Stato delle autonomie, così ben elencati nel primo comma dell'art. 114.

In verità, anche facendo riferimento all'esperienza di altri ordinamenti, l'atto che più utilmente potrebbe contribuire a definire, in diritto e non solo in fatto, gli aspetti problematici è assente dal nostro sistema delle fonti: lo potremmo definire quale "intesa legislativa". Un atto pattizio, cioè, appartenente alle fonti primarie, dotato di una sua forma tipica, adottato sulla base di previsioni costituzionali e provvisto di un custode giurisdizionale. Il solo principio di "leale collaborazione" non pare fornire una garanzia sufficiente, come ha mostrato più volte in questi anni la stessa giurisprudenza costituzionale che, in assenza di specifiche norme costituzionali in materia di procedimento legislativo partecipato o concertato, si è trovata nella impossibilità di accogliere le censure relative al mancato coinvolgimento delle Regioni nell'attività legislativa.

4. *Il disegno di legge costituzionale sulla cd. "devolution"*

Come è stato ben messo in evidenza da Luciano Vandelli, il disegno di legge costituzionale sulla cd. "*devolution*" si presta a due distinte letture (le potremmo definire, rispettivamente, "svalutativa" e "preoccupata"), che prendono in esame i tre principali aspetti in cui esso si articola: la procedura unilaterale per l'acquisizione delle nuove competenze; i limiti che incontra la potestà legislativa regionale definita "esclusiva"; il contenuto delle nuove materie. Nessuna delle due letture riesce ad apparirmi del tutto persuasiva. Riguardo alla procedura, la prima impostazione sottolinea che, trattandosi di competenze legislative (alle quali non si collegano, rotto il principio del parallelismo, funzioni amministrative), il fatto che nelle nuove materie le Regioni (che lo desiderano) "attivano" la competenza legislativa non produce conseguenze di rilievo: in ogni materia, anche

in quelle dell'attuale art. 117, occorre sempre che le Regioni "attivino" (nel senso di "esercitino") la competenza legislativa, poiché in caso contrario in nome del principio di continuità restano in vigore le leggi dello Stato, come la Corte costituzionale ha sottolineato più volte. Al contrario, la seconda lettura evidenzia che l'attivazione unilaterale e facoltativa, da parte delle singole Regioni, delle nuove competenze, determinerebbe un sistema fortemente asimmetrico in settori collegati alla garanzia dei diritti sociali, dal quale potrebbero risultare penalizzate le Regioni economicamente (e finanziariamente) più deboli. Anche riguardo ai limiti della potestà legislativa regionale in tali materie, espressamente definita "esclusiva", si possono dare due letture: si può sostenere che essa incontri gli ordinari limiti della potestà legislativa regionale cd. "piena" o "residuale" (definita già, da taluno, "esclusiva") di cui al comma 4 dell'art. 117. Ovvero, oltre ai limiti del primo comma dell'art. 117, anche quelli derivanti dalle competenze "trasversali" dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, e primo tra essi il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (lettera *m*). Oppure, basandosi sulla nuova denominazione, nonché sulla collocazione in un diverso comma, si può sostenere che si tratti di una potestà legislativa di tipo diverso, che incontra quindi limiti diversi (quali?). Riguardo alle materie, infine, si può circoscriverne la portata, sottolineando come siano connesse a competenze che restano pur sempre allo Stato, in base all'immutato comma 2 dell'art. 117, oppure al contrario sostenere che si tratta di una deroga a tale comma, con la conseguenza, ad esempio, che il riconoscimento di una "polizia locale" verrebbe a derogare alla riserva statale in materia di ordine pubblico, aprendo varchi sconosciuti all'autonomia (e alla differenziazione).

Come dicevo, nessuna delle due letture mi pare del tutto convincente: le principali caratteristiche del comma che si vorrebbe introdurre sono la nebulosità e la sciattezza, che rendono difficile qualsiasi valutazione in proposito. Quel che va ricordato di fronte a disegni di legge di questo genere è che tra i criteri di interpretazione costituzionale la volontà del legislatore ha una posizione assolutamente recessiva (al di là del tono "schi-

zofrenico” della relazione di accompagnamento, per certi versi pacatamente e quietamente giuridica, per altri stizzosamente e impetuosamente politica).

5. *Il disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei ministri l'11 aprile 2003*

Il disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei ministri l'11 aprile tocca unicamente (a parte alcune trascurabili modifiche ad altri articoli) gli artt. 116, comma 3, e 117 della Costituzione.

Non ho segnalato, tra i nodi aperti, quello del “potenziale” regionalismo differenziato introdotto dall'art. 116, comma 3, anche perché non mi è parso qualificabile come “nodo interpretativo”, essendo tra l'altro rimessa alla legge statale la sua definizione. Benché la legge La Loggia si ponga come legge generale di attuazione del Titolo V, essa si è ben guardata dall'affrontare tale tema: la prospettiva di fondo in cui si è mossa è stata infatti quella che, da un lato, vede l'abrogazione di tale disposizione (come nel d.d.l. cost. del Governo), dall'altro privilegia altri strumenti per il raggiungimento della differenziazione (come nel d.d.l. cost. sulla *devolution*).

Quanto all'art. 117, il testo appare pregevole riguardo a un aspetto problematico che non ho fin qui segnalato, relativo al potere estero regionale: mentre il comma 5 dell'art. 117 prevede la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari, manca un'analoga previsione per quanto attiene ai trattati internazionali dello Stato che incidano su materie regionali. Dovendosi escludere che allo Stato sia oggi impedito di concludere accordi in tali materie (tenuto conto della sua competenza esclusiva in ordine alla politica estera), è importante che le Regioni, destinate ad attuare tali trattati, possano essere in qualche forma partecipi della loro stipulazione. Il nuovo testo stabilisce che le Regioni, nelle materie di loro competenza legislativa, siano consultate durante le trattative internazionali.

Non ritengo invece utili le principali novità contemplate nel

d.d.l., relative al riparto delle competenze legislative: la scomparsa della legislazione concorrente; la presenza di un duplice elenco di materie, statali e regionali.

Partendo da questo secondo aspetto, la nuova tecnica di elencazione delle materie (solo apparentemente ricalcata su modelli stranieri come quello canadese), appare assai difficilmente comprensibile: si elaborano due elenchi, uno di materie di competenza “esclusiva” dello Stato, uno di materie di competenza “esclusiva delle Regioni”, per inserire poi in quest’ultimo una clausola di apertura “gigantesca”, come la lettera *r*), per cui rientra nella competenza esclusiva delle Regioni “ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”? E, ancora, le stesse competenze “esclusive” sono poi, all’interno degli elenchi, ripartite sulla base del territorio, per cui spetta alle Regioni, ad esempio, il “turismo in ambito regionale”; come è stato fatto notare, sorge allora l’interrogativo sul soggetto cui è affidata la competenza sul “rimanente” turismo, ovvero quello “in ambito nazionale”, posto che non è rinvenibile tale denominazione tra le materie di competenza statale, e parrebbe quindi rientrare, attraverso la clausola residuale, tra quelle regionali!

Quanto alla legislazione concorrente, vorrei rilevare che non di per sé essa costituisce un inestricabile groviglio (che muove dall’interrogativo: cosa è principio? cosa è dettaglio?); anzi, mi pare una forma assai saggia di presa d’atto, da parte dei Costituenti, della impossibilità di separare le competenze in modo euclideo, per materia, nonché della inevitabile presenza, in ogni materia, di esigenze unitarie. Tuttavia, è indubbio che la legislazione concorrente sia diventata fonte di conflitti e di confusione, a seguito della evoluzione che, fin dai primi anni, ha registrato sul punto lo Stato regionale italiano, attraverso l’abbandono della sequenza costituzionale leggi statali cornice-leggi regionali di dettaglio. Affinché il sistema della legislazione concorrente possa funzionare, è necessario che lo Stato detti (attraverso un procedimento concertato) un quadro previo di disposizioni di principio, la cui autoqualificazione non possa essere messa in dubbio, e che tale definizione, una volta compiuta

ta, sia ritenuta esaustiva dei principi della materia. La normativa statale di principio può essere accompagnata da norme di dettaglio cedevoli e suppletive, ma tali norme, oltre a dover essere tenute ben distinte dai principi, dovranno entrare in vigore soltanto qualora scatti l'inadempimento regionale, decorso, cioè, un termine prestabilito. Entro questi limiti, non dissimili da quanto disposto da un lato, riguardo alla autoqualificazione, dal testo unico sull'ordinamento locale del 2000, dall'altro, riguardo all'efficacia differita delle norme di dettaglio, dalle recenti leggi comunitarie statali, la legislazione concorrente appare un importante momento della collaborazione Stato-Regioni.

6. *Come migliorare il disegno di legge del Governo?*

Senza soffermarmi sui molteplici profili problematici di *drafting* legislativo che il testo proposto dal Governo presenta (basti pensare all'esilarante primo comma del nuovo art. 117, secondo il quale "La Repubblica garantisce *i principi* sanciti dalla Costituzione": corsivo mio), credo che debbano essere del tutto ripensate le norme sulla potestà legislativa regionale. Come risulta da quanto fin qui detto, mi pare che il sistema di riparto delle competenze previsto dal vigente art. 117 possa essere condiviso, con due precisazioni, che potrebbero essere introdotte: da un lato una più attenta e ragionata elaborazione degli elenchi, dall'altro una nuova disciplina della legislazione concorrente, secondo quanto indicato nella risposta alla precedente domanda. Una riforma della riforma potrebbe essere poi l'occasione, se non per colmare (come appare auspicabile ma improbabile) le grandi lacune di fondo della legge costituzionale n. 3 del 2001, almeno per risolvere i problemi interpretativi segnalati nella risposta alla prima domanda.

Intervento alla tavola rotonda virtuale (*)

di Francesco Merloni

Sommario

1. Quesito n. 1. – 1.1. Premessa. – 1.2. Primo nodo: la Camera delle Regioni. – 1.3. Il principio di leale collaborazione. – 1.4. Il Presidente eletto da una “assemblea della Repubblica”. – 1.5. Più chiarezza sui poteri della Regione di disciplina dell’ordinamento degli enti locali. – 2. Quesito n. 2. – 2.1. Un eccessivo ricorso alla delega. – 2.2. Sull’individuazione dei principi fondamentali. – 2.3. Sulla individuazione delle funzioni degli enti locali. – 2.4. Sulla “riserva” di potere regolamentare a favore degli enti locali. – 5. Quesito n. 5. – 5.1. La scomparsa della competenza legislativa concorrente. – 5.2. La rinascita dell’interesse nazionale. – 6. Quesito n. 6. – 6.1. Mantenere le competenze legislative concorrenti, ricollocando le materie nelle tre categorie. – 6.2. Rivedere i rapporti tra legge e potestà regolamentare locale. – 6.3. Rivedere l’art. 118. – 6.4. Riscrivere l’art. 120. Dal potere sostitutivo alla disciplina generale della leale collaborazione. – 6.5. Istituire organi regionali di garanzia dell’autonomia degli enti locali. – 6.6. Attribuire alle Regioni il potere in materia di mutamento di circoscrizioni e istituzione di nuove Province e Città metropolitane.

1. Quesito 1

La risposta è articolata in una premessa di interpretazione del Titolo V e in tre punti principali.

1.1. Premessa

La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ha adottato sotto il profilo dell’assetto dei poteri tra i diversi livelli di governo e della ripartizione delle competenze (legislative e amministrative) un modello di disciplina costituzionale che av-

(*) La suddivisione per paragrafi risponde fedelmente al contenuto e all’ordine dei quesiti indicati nella traccia.

vicina molto l'Italia ad un paese federale, anche se il nostro federalismo si realizzerebbe per "decentramento" di ciò che era unitario (differenziazione di ciò che era uniforme) e non per unificazione di ciò che era frammentato/diviso.

Sono tratti "federali" la "parificazione" dei soggetti costituenti la Repubblica (art. 114) e la ripartizione rigida delle materie tra Stato e Regioni con clausole residuali a favore di queste ultime. Se si prende sul serio il nuovo Titolo V, nel nuovo assetto costituzionale lo Stato tutela sì importanti interessi unitari, ma nell'esercizio di poteri (legislativi e amministrativi) un numero tassativo di materie (anche se qualche materia "trasversale" può autorizzarlo a spingersi fino ad un forte condizionamento dei poteri riconosciuti agli altri livelli di governo, a partire dalle Regioni). Lo Stato esercita questi poteri a fini di garanzia dell'unità del Paese e dell'uguaglianza dei suoi cittadini, ma non è più l'ordinamento generale da cui derivano gli altri. Questo ordinamento generale è la Repubblica, costituito da Comuni, Province, (Città metropolitane), Regioni e Stato.

1.2. Primo nodo: la Camera delle Regioni

Rispetto ad una scelta così forte, il principale nodo irrisolto sta nella mancata disciplina in Costituzione dei meccanismi di raccordo tra i diversi soggetti costituenti la Repubblica e, in particolare, la mancata previsione di una Camera delle Regioni (o della Repubblica). Non si tratta di una soluzione di mera simmetria: occorre introdurre, tra gli organi che assumono decisioni determinanti sull'assetto dei poteri e di esercizio dei poteri riservati allo Stato, un organo rappresentativo dei soggetti cui la Costituzione conferisce, a pari titolo dello Stato, il potere legislativo, cioè le Regioni.

La Camera delle Regioni è necessaria per assicurare una partecipazione sostanziale, non subordinata, delle Regioni in tutti i casi in cui leggi o atti amministrativi generali dello Stato incidano sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni e

sul loro esercizio da parte delle Regioni (¹). Ma un intervento paritario delle Regioni si rende necessario anche nei casi in cui occorra colmare i vuoti di disciplina costituzionale, con una normativa statale ordinaria che, però, sulla base della tecnica di ripartizione delle competenze adottata dalla Costituzione, sarebbe priva di “copertura”. Si pensi ai casi della possibile individuazione di principi generali dell’ordinamento (in materia di organizzazione o di procedimento amministrativo) non direttamente ricavabili da esplicite disposizioni costituzionali, ovvero alla necessità di riservare allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non la sola determinazione dei principi, ma anche funzioni e apparati amministrativi.

La Camera delle Regioni si rivela quindi uno snodo essenziale per la piena attuazione del modello “quasi-federale” adottato da nuovo Titolo V.

1.3. *Il principio di leale collaborazione*

Ma non basta. Occorre anche disciplinare, in Costituzione, casi e strumenti che consentano un intervento diretto delle Regioni, non mediato dall’organo di cui esse eventualmente siano chiamate a designare i componenti.

(1) Solo per le leggi statali, si possono richiamare i seguenti esempi:

a) leggi di esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materie che possono incidere, anche in profondità, sulle competenze regionali, in particolare quelle “trasversali”: vedi le determinazioni dei “livelli essenziali delle prestazioni” (art. 117, comma 2, lett. m)) o la individuazione delle “funzioni fondamentali” degli enti locali (art. 117, comma 2, lett. p));

b) leggi di individuazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa regionale concorrente (art. 117, comma 3);

c) leggi di attuazione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ad alcune Regioni (art. 116, comma 3);

d) leggi sulle norme di procedura per la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti normativi comunitari e per la “attuazione e l’esercizio degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea” e leggi sulla conclusione di “accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato” (art. 117, ultimo comma);

e) leggi di disciplina delle particolari forme di coordinamento nelle materie di cui all’art. 118, comma 3;

f) leggi di disciplina del federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119;

g) leggi di disciplina delle procedure per l’esercizio dei poteri sostitutivi di cui all’art. 120, comma 2.

Un intervento diretto delle Regioni appare necessario:

- nei casi in cui si debba giungere ad una interpretazione condivisa delle norme costituzionali, soprattutto quanto alla ripartizione competenze e, dal nuovo Titolo V in poi, nei casi di revisione costituzionale;

- per la conclusione di accordi con lo Stato che potrebbero essere sia normativi che amministrativi.

A questo fine sarebbe già un notevole passo avanti una concisa disciplina costituzionale del principio di leale collaborazione, reciproco rispetto, ricerca delle soluzioni per prevenire i conflitti, mutua assistenza e informazione e di individuazione di sedi, strumenti e procedure di collaborazione, con rinvio a legge statale (bicamerale, cioè con l'intervento della Camera delle Regioni) per la loro disciplina di dettaglio.

1.4. *Il Presidente eletto da una "assemblea della Repubblica"*

Un ulteriore punto, del tutto distinto, credo debba essere sollevato: quello delle procedure di elezione del Presidente della Repubblica.

Credo sia necessario completare l'assetto costituzionale della Repubblica con la previsione di un Presidente eletto da una "assemblea della Repubblica" composta da un ugual numero, da una parte, di deputati eletti e, dall'altra, di senatori (della Camera delle Regioni) e di rappresentanti di Comuni e Province (o Città metropolitane). Solo in questo modo, oltre a soddisfare la mia netta preclusione ad ogni ipotesi di elezione diretta del Presidente (che non ho qui la possibilità di motivare), si farebbe di questo organo costituzionale l'organo di suprema garanzia dell'unità e dell'articolazione autonomistica della Repubblica.

1.5. *Più chiarezza sui poteri della Regione di disciplina dell'ordinamento degli enti locali*

La revisione costituzionale del Titolo V era particolarmente attesa (ed era stata auspicata) soprattutto per dare finalmente

una configurazione costituzionale più precisa alle Regioni, inserite nella Costituzione del 1948 più come terzo livello di governo locale, sia pure dotato di poteri legislativi, che come spazio di articolazione e differenziazione delle politiche pubbliche e degli assetti organizzativi, in particolare del governo locale.

La risposta della nuova disciplina costituzionale non è appagante. Rimangono numerosi tratti di ambiguità e imprecisione, davanti alle diverse, se non contrastanti, pressioni esercitate dal sistema delle autonomie territoriali: Regioni da un lato, associazioni nazionali di Comuni e Province dall'altro.

I profili più rilevanti riguardano:

- la ripartizione dei poteri di Stato e Regione nella distribuzione delle funzioni amministrative. La riserva a favore dello Stato della individuazione delle "funzioni fondamentali" degli enti locali ha il valore di una garanzia, da un lato, di una soglia minima e certa di funzioni contro un'applicazione distorta e centralizzatrice (a favore del livello regionale) del principio di sussidiarietà e, dall'altro, di una configurazione uniforme di Comuni e Province (per i quali la legge statale disciplina anche organi e relativi sistemi di elezione). Al di là di questa soglia minima, spetta alla legislazione, statale e regionale, secondo le rispettive competenze, applicare il principio di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. La ripartizione delle competenze sta tutta nell'uso che farà il legislatore statale nella determinazione delle funzioni fondamentali: ad un uso largo conseguirà una compressione del ruolo regionale, pur riconosciuto dalla Costituzione, di adattamento della distribuzione delle funzioni alle caratteristiche specifiche delle diverse realtà territoriali e amministrative (regioni grandi o piccole, numero e dimensione dei Comuni e così via);

- la cosiddetta "riserva di competenza regolamentare", che sarebbe contenuta nell'art. 117, sesto comma, a favore degli enti locali per la "disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite". Una lettura estremizzante di questa disposizione ha portato taluno ad escludere ogni possibilità di intervento legislativo regionale in questa materia. Il che è assurdo e impraticabile, stante la quasi completa sovrapp-

posizione tra materie di competenza legislativa regionale e funzioni amministrative attribuite, in base al principio di sussidiarietà, agli enti locali. La Regione finirebbe, anche nell'esercizio dei poteri legislativi, per coincidere solo con quella parte, che dovrebbe essere molto limitata, di funzioni amministrative che fossero ad essa attribuite, senza avere alcun potere di influire, con legge, sull'esercizio delle funzioni (in termini di obiettivi, risultati, interessi e diritti da tutelare in via generale, procedimento da seguire). Meglio sarebbe (stato) distinguere tra l'autonomia organizzativa degli enti locali, da riconoscere con ampiezza, e l'autonomia regolamentare di disciplina dell'esercizio delle funzioni che può essere di sviluppo rispetto a quella regionale (che dovrebbe essere, semmai, solo legislazione di principio, di individuazione di obiettivi, e non di cura immediata di interessi);

- la riserva a legge dello Stato della delimitazione territoriale e della istituzione delle Province (art. 133, non modificato). La riserva aveva una sua ragion d'essere quando il territorio della Provincia-ente locale coincideva con le circoscrizioni di decentramento statale (amministrazione periferica dello Stato), o con circoscrizioni elettorali. Queste motivazioni oggi non esistono più (già la legge 142/1990 aveva espressamente sganciato la costituzione di nuove Province dalla istituzione di nuovi uffici periferici dello Stato; le circoscrizioni elettorali nazionali sono uninominali) e lo stesso progetto della Commissione D'Alema prevedeva di attribuire alla Regione il potere di delimitare o istituire Province. Una volta ottenuta la garanzia dell'esistenza (e delle funzioni) della Provincia, il territorio provinciale, così come quello dei Comuni, deve poter essere adeguato alla oggettiva e differenziata configurazione funzionale che ad essa viene data nelle diverse realtà regionali;

- la non chiara disciplina in materia di finanza locale. Anche in questo campo il precedente esclusivo potere statale di determinare l'ordinamento (e le funzioni) di Comuni e Province rendeva del tutto consequenziale che spettasse allo Stato disciplinare anche la finanza locale. Ora il potere statale si riduce alla individuazione delle funzioni fondamentali, attribuite in mo-

do uniforme a tutti i Comuni e le Province d'Italia. È solo in riferimento a questa soglia minima di funzioni che la legge statale può (dovrebbe) disciplinare in modo uniforme la finanza locale, in attuazione dei principi (tra i quali quello di totale copertura, comma 4) dell'art. 119. Spetta, invece, alla Regione disciplinare tutto il resto, adeguando le finanze dei Comuni e delle Province compresi nel proprio territorio all'effettivo (e differenziato) complesso di funzioni loro attribuite. Ciò comporta anche un potere normativo di istituzione di (ulteriori) tributi locali o di quote di partecipazione degli enti locali a tributi regionali. Così come va riconosciuto alla Regione un potere di perequazione interna alla Regione stessa, tra territori a diverso grado di sviluppo;

- l'assenza di strumenti di garanzia giurisdizionale degli enti locali nei confronti delle leggi regionali lesive delle loro competenze (e in generale della loro autonomia). In un sistema di effettivo riconoscimento alla Regione di poteri ordinamentali degli enti locali (funzioni, forme associative, finanza), la Costituzione dovrebbe provvedere adeguate forme di garanzia dell'autonomia di soggetti (Comuni, Province e Città metropolitane) di cui essa stessa garantisce l'esistenza e un numero minimo di funzioni e di risorse finanziarie. Si potrebbe, maliziosamente, affermare che nella cultura del costituente del 2001 c'è ancora l'idea che la garanzia dell'autonomia stia nella legge dello Stato (o nel potere statale di impugnare le leggi regionali ai sensi dell'art. 127 Cost.). A questo vuoto si potrebbe rimediare sia con un accesso diretto (sia pure "filtrato") degli enti locali alla Corte costituzionale, sia con la creazione di organi regionali di prima istanza, da istituirsi con previsione statutaria e legislativa.

Dai punti di persistente ambiguità e imprecisione della disciplina costituzionale si ricava la necessità di risolvere una volta per tutte l'assetto complessivo dei rapporti tra Regioni ed enti locali. Occorre, cioè, che entrambi comprendano che, già con le novità introdotte dal Titolo V, la prospettiva è quella di una progressiva "regionalizzazione" del governo locale. La gran parte degli interessi istituzionali e finanziari degli enti lo-

cali si giocheranno a livello regionale. Regione ed enti locali sono, cioè, “condannati” a collaborare, superando decenni di separazione e di competizione (a tutto vantaggio del centralismo).

2. *Quesito n. 2*

La Legge 5 giugno 2003, n. 131 non risolve i nodi segnalati. Al contrario, essa segnala in modo evidente i limiti di un esercizio di poteri statali completamente affidato agli apparati ministeriali con una modesta e subordinata partecipazione di Regioni ed enti locali.

La legge La Loggia è la plastica rappresentazione dei limiti di un intervento pur necessario, dello Stato in assenza di un adeguato sistema di raccordi paritari tra Stato e Regioni, in particolare in assenza della Camera delle Regioni. Si continua, al contrario, ad utilizzare sedi e strumenti di raccordo, come le diverse conferenze (Stato-Regioni, Stato-autonomie locali, unificata) che, se hanno accresciuto il tasso di negoziazione di molti provvedimenti statali, non hanno modificato la posizione, sostanzialmente subordinata, della partecipazione di Regioni ed enti locali.

La legge, infatti, delega al Governo l'esercizio di competenze legislative di grandissima rilevanza per dare una piena attuazione al nuovo Titolo V: si va dalla individuazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente alla individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali; dalla interpretazione della riserva regolamentare degli enti locali all'attuazione dell'art. 117, quinto comma, sulla partecipazione delle Regioni alle attività comunitarie e internazionali; dall'attuazione dell'art. 118 Cost. sulle funzioni amministrative all'attuazione dell'art. 120 Cost. sull'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato.

Nell'impossibilità di valutare analiticamente tutti i contenuti della legge “La Loggia” ci si può limitare a sottolineare i casi di maggiore distanza tra le soluzioni adottate e la piena e corretta

attuazione del Titolo V.

2.1. *Un eccessivo ricorso alla delega*

Prima di tutto, il ricorso così ampio alla delega legislativa al Governo, per di più accompagnata da blandi e generici principi e criteri direttivi. Ancora una volta nella storia del regionalismo italiano, il destino del decentramento viene posto nella mani proprio di quegli apparati ministeriali che hanno l'opposto interesse al massimo ridimensionamento del trasferimento di funzioni: è avvenuto nel 1972 (primi decreti), nel 1977 (d.P.R. 616), nel 1998 (d.lgs. 112), sempre con l'esito della sterilizzazione della portata innovativa della legge di delega. È da sollevare più di un dubbio sulla legittimità costituzionale di un così ampio ricorso alla delega, come al solito giustificato dall'ampiezza del compito e delle difficoltà, anche tecniche, da superare.

Veniamo ora ad altre, sia pur schematiche, osservazioni.

2.2. *Sull'individuazione dei principi fondamentali*

La legge 131 da un lato, correttamente (ma non avrebbe potuto fare in altro modo vista la chiarezza delle disposizioni costituzionali), riconosce alle Regioni il potere di legiferare desumendo i principi dalle leggi statali vigenti (qualora non siano stati espressamente determinati dallo Stato), dall'altro delega al Governo la individuazione organica di tali principi, anche se a fini "meramente ricognitivi".

La tecnica adottata si presta a molte critiche. In primo luogo, come si deve intendere la disposizione che considera vincolanti i "principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato"? Si fa riferimento alla pluriennale esperienza di moltissime leggi statali che hanno considerato come principi anche disposizioni di dettaglio, ovvero, come sarebbe preferibile, ad una nuova determinazione dei principi, con la possibilità per la legislazione regionale di desumere i principi, distinguendo tra vere disposizioni di principio e disposizioni di dettaglio?

Ancora. L'operazione, presentata come transitoria ("in sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e della Regione fino all'entrata in vigore [...]"), rischia di segnare per un lungo periodo il riparto tra legge statale di principio e legislazione regionale. Se il precedente dubbio è sciolto in senso restrittivo, le Regioni preferiranno attendere la individuazione, espressa, dei nuovi principi, invece di avventurarsi in una valutazione, soggettiva ed opinabile, sulla distinzione tra disposizioni statali di principio e non.

Come interpretare, poi, il prossimo esercizio, entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti legislativi, del potere statale di redazione di testi unici sia pure "meramente compilativi"? Al di là del rischio di eccesso di delega (con una amplissima latitudine dei principi fondamentali) o della redazione di testi unici, l'effetto certo (e confermato dalla prassi) è la paralisi dell'iniziativa legislativa regionale nelle materie concorrenti, paralisi che toccherà anche il potere, nelle stesse materie, di distribuire le funzioni amministrative in modo diverso dall'attuale.

Ancora una volta l'intero sistema istituzionale, pur in presenza di norme che consentirebbero l'iniziativa delle Regioni nel rivendicare ad esercitare nel concreto i poteri loro riconosciuti, sembra guardare al centro, allo Stato perché non solo "guidi" il processo, ma dia esso stesso il via. E da ritenere che tutto dipenda dall'assoluta centralità dello Stato nella distribuzione delle risorse. In mancanza di un diverso sistema di federalismo fiscale, che attribuisca alle Regioni le risorse necessarie ad esercitare effettivamente i nuovi poteri, assegnandole ai diversi livelli di governo in rapporto alla distribuzione delle funzioni, tutto sta fermo. Non solo nelle materie di legislazione regionale concorrente, ma anche in quelle di legislazione residuale/esclusiva.

2.3. *Sulla individuazione delle funzioni degli enti locali*

Nel nuovo riparto di poteri di disciplina dell'ordinamento degli enti locali tra Stato e Regioni, con il primo titolare solo di tre sub-materie ad "alta uniformità", la individuazione delle

funzioni fondamentali è sicuramente operazione urgente e chiarificatrice. Si pensi agli effetti sul dispiegarsi dell'attività di attribuzione di ulteriori funzioni spettante allo Stato e alle Regioni nelle materie di rispettiva competenza. Si pensi, soprattutto, agli effetti sul sistema di federalismo fiscale in termini di corrispondenza tra risorse e funzioni fondamentali che spetta allo Stato garantire.

Ma, ancora una volta, l'assenza della Camera delle Regioni e l'affidamento del compito con delega al Governo, cioè al ministero tradizionalmente competente in materia di ordinamento degli enti locali, rischiano di alimentare nuove occasioni di scontro con le Regioni legittimamente preoccupate che, nel saldarsi di consolidati rapporti tra Ministero dell'Interno e associazioni nazionali degli enti locali, si finisca per giungere a quella dilatata e ipertrofica determinazione di funzioni amministrative che riduca fortemente, se non annulli, il potere regionale di adeguamento e differenziazione della distribuzione delle funzioni amministrative tra Comuni, Province e le stesse Regioni. Con scarse possibilità di "rimontare", cioè di rimettere seriamente in discussione, gli schemi di decreti legislativi predisposti in sede di Conferenza unificata.

2.4. Sulla "riserva" di potere regolamentare a favore degli enti locali

La legge 131 (art. 4) non distingue tra disciplina dell'organizzazione e disciplina dello svolgimento delle funzioni (come si è prima ipotizzato), ma segue una strada diversa e irta di contraddizioni.

In primo luogo vi è un riferimento al ruolo dello Statuto nella determinazione del principio di organizzazione e funzionamento dell'ente locale, in armonia con la Costituzione e con i "principi generali in materia di organizzazione pubblica", per i quali, poi, non vi è più una riserva di legislazione statale. Lo Stato infatti, può (art. 117, secondo comma, lett. g)) disciplinare solo l'"ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", senza alcuna previsione

in materia di principi generali.

In secondo luogo la legge, con riferimento alla potestà regolamentare, parla espressamente di “riserva” regolamentare con riferimento sia all’organizzazione che allo svolgimento (e alla gestione) delle funzioni, anche se adotta una articolare tecnica di definizione: la previsione di un potere della legge statale e regionale, secondo le rispettive competenze, di assicurare “requisiti minimi di uniformità”.

La scelta effettuata si presta a considerazioni di legittimità e di merito. Sotto il primo profilo si può dubitare del vincolo posto da una legge ordinaria sui contenuti di future leggi ordinarie, sia statali che regionali. Sotto il profilo del merito la nozione di “requisiti minimi di uniformità” appare poco chiara e difficilmente applicabile. Forse un qualche significato essa può assumere in materia di organizzazione, come limite ad un eccessiva differenziazione di soluzioni e modelli organizzativi adottati dagli enti locali di una stessa Regione, dal momento che essi saranno sempre più obbligati a cooperare tra loro, anche nella forma di costituzione di uffici comuni.

Meno comprensibile la formula in materia di disciplina dello svolgimento delle funzioni. Qui la legge (statale o regionale) non ha lo scopo di creare uniformità (di organizzazione), ma di fissare finalità, obiettivi, garanzia di interessi e tutela di diritti, per i quali scopi non ha senso parlare di un contenuto minimo, ma semmai di un contenuto essenziale, lasciando più ampia autonomia agli enti locali nella scelta delle soluzioni organizzative.

3. *Quesito n. 3*

La domanda tocca un nodo di fondo, che differenzia il nostro federalismo “per decentramento” dal federalismo “per unificazione”. In quest’ultimo è un numero ristretto di poteri esercitati dai componenti la federazione che viene attribuito (con procedure consensuali e con norme costituzionali) alla competenza della federazione medesima.

Nel processo di decentramento del nuovo Titolo V vi è, invece, l'idea che decentramento ed autonomia non siano obbligatori e uniformi, ma facoltativi e differenziabili. Una Regione può, ad esempio, decidere di non rivendicare i nuovi poteri semplicemente non esercitando le proprie competenze legislative (concorrenti o esclusive), di disciplina sostanziale della materia, ma anche di distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo. In questi casi disciplina della materia e distribuzione delle funzioni sarebbero lasciati, con riferimento alle Regioni "inerti", allo Stato.

Ciò dipende anche dalla scelta di non lasciare vuoti legislativi, come si verificherebbe nel caso in cui si interpretasse in modo restrittivo e separato la nuova ripartizione delle competenze. Ove, cioè, si ritenesse che lo Stato ha perso definitivamente, con l'entrata in vigore della riforma della Costituzione, la competenza legislativa nelle materie non comprese nella elencazione di cui ai commi secondo e terzo dell'art 117.

Forse, se si intendeva giungere ad un sistema omogeneo di ripartizione delle competenze (*café para todos*, secondo l'esperienza spagnola) meglio sarebbe stato fissare un termine per realizzare un ordinato trasferimento di risorse in rapporto all'avvenuto trasferimento di competenze, decorso il quale comunque la disciplina statale di materia di competenza regionale avrebbe perso la sua efficacia.

Resta il fatto, incontrovertibile, che in realtà l'iniziativa per la rivendicazione dei poteri è totalmente nelle mani delle Regioni e che il trasferimento di risorse si pone logicamente a valle e non a monte dell'esercizio effettivo delle competenze legislative regionali. Ma, e qui il serpente si morde la coda, l'iniziativa regionale appare bloccata dalla mancanza di risorse, finanziarie e umane (le risorse a disposizione sono insufficienti anche per lo svolgimento delle funzioni oggi attribuite a Regioni e enti locali).

Di qui la centralità delle scelte in materia di federalismo fiscale che andrebbero calibrate in rapporto ad un uso potenzialmente pieno che le Regioni facessero delle proprie competenze legislative. Ma, ancora, una scelta così importante sarà compiuta.

ta in un contesto largamente insufficiente di relazioni intergovernative: senza la Camera delle Regioni, con Regioni ed enti locali inseriti in posizione subordinata nelle attuali sedi e strumenti di raccordo.

4. *Quesito n.4*

Sul punto potrei limitarmi a fare mia la posizione espressa da Nico Falcon di recente (*Diritto Pubblico*, 2003, n. 3). Così come definito tecnicamente, per il tenore testuale delle disposizioni e per la loro collocazione all'interno del Titolo V, l'eventuale introduzione di un nuovo quarto comma nell'art. 117 Cost. non modifica sostanzialmente il nuovo assetto costituzionale. In poche materie, anzi sub-materie, il previsto passaggio da una competenza concorrente a una competenza esclusiva avverrebbe in presenza di mantenuti poteri statali di garanzia di interessi unitari: livelli essenziali di prestazione (per assistenza, istruzione e polizia locale); norme generali sull'istruzione; ordine pubblico (per la polizia locale).

Certo, di fronte ad una innovazione che sembra avere un valore più enfatico e propagandistico che giuridicamente apprezzabile, restano i dubbi, di natura politica, relativi all'uso effettivo, potenzialmente illegittimo, che alcune Regioni potrebbero fare dei maggiori poteri legislativi in queste materie con la conseguente forte pressione che in tal modo verrebbe esercitata sugli organi competenti a porre rimedio: Governo, Parlamento e Corte costituzionale.

5. *Quesito n. 5*

Il disegno di legge costituzionale, del quale sarebbe opportuno valutare l'effettiva attualità (vuole effettivamente la maggioranza spingere con decisione per la sua approvazione? Nel frattempo la devoluzione va avanti...), è tutto centrato sulla eliminazione della categoria delle competenze legislative con-

correnti, ma non tocca nessuno dei nodi che ho indicato in risposta al primo quesito (Camera delle Regioni, leale collaborazione, assemblea della Repubblica, poteri ordinamentali sul governo locale).

Si tratta di un intervento tutto circoscritto al solo Titolo V, evitando di entrare in territori evidentemente considerati rischiosi o sui quali la spinta “federale” della maggioranza potrebbe trovare, al suo interno, molte resistenze.

È un aspetto che andrebbe forse maggiormente sottolineato. L’attuale maggioranza ha contestato la riforma del centrosinistra perché troppo timida e si è sottratta alla sua approvazione con il pretesto che essa, una volta maggioranza, avrebbe fatto una riforma più avanzata ed organica.

Pur nei limiti dell’attuale Titolo V le innovazioni introdotte non sono affatto marginali o secondarie. Dati i limiti posti per le risposte mi concentro sui due punti chiave, con una chiosa finale.

5.1. *La scomparsa della competenza legislativa concorrente*

La pretesa di ricondurre il criterio di ripartizione delle competenze legislative a due soli elenchi di materie entrambe di competenza esclusiva, rispettivamente dello Stato e delle Regioni, non ha fondamento ed è pericolosa. In tutti i sistemi fortemente decentrati esistono zone di concorrenza, materie di incerta attribuzione.

La motivazione adottata, la crescita del contenzioso tra Stato e Regioni, poi, non ha fondamento (si vedano le considerazioni di Luciano Vandelli sul punto).

D’altra parte il superamento della categoria intermedia a favore di una più chiara ripartizione bipartita è più apparente che reale, come si ricava dal moltiplicarsi, nelle materie di competenza esclusiva statale, di “norme generali” (salute, tutela del paesaggio, ecc.; istruzione, formazione e ricerca; armonizzazione dei bilanci pubblici). Se le norme generali corrispondono ai vecchi principi fondamentali avremmo di fatto delle materie concorrenti (nel senso di ripartite). Se esprimessero qualcosa di

più, il potere dello Stato di stabilire unilateralmente le norme (generali) da rispettare, avremmo una situazione pur sempre di concorrenza/concorso delle due competenze legislative magari più vicine al modello tedesco di concorrenza.

In realtà il problema della categoria delle competenze concorrenti sta in due rilevanti limiti della riforma 2001: la impropria collocazione di alcune materie nei due elenchi e la rigidità del criterio di ripartizione principio/dettaglio.

Sotto il primo aspetto, le scelte concrete, di merito, effettuate nella collocazione creano problemi interpretativi ed attuativi, soprattutto nei casi in cui nelle materie esistono interessi unitari che non possono essere curati solo con la individuazione di principi fondamentali, cioè di limiti all'esercizio di un potere spettante alle Regioni, ma con vere e proprie funzioni amministrative nazionali (con i relativi apparati).

Sotto il secondo aspetto la concorrenza per ripartizione rigida fra norme di principio e norme di dettaglio (o sviluppo) non funziona. Meglio, allora, il sistema tedesco nel quale è il Bund a decidere fino a che punto è necessario spingere la legislazione federale per la cura di interessi unitari, lasciando il resto ai Länder.

Ma nell'ordinamento tedesco (e qui è la chiosa) vi sono due importanti bilanciamenti al potere federale: in primo luogo, ancora, l'intervento necessario del Bundesrat nella procedura legislativa; in secondo luogo, la riserva di competenza amministrativa di attuazione a favore dei Länder. Ciò fa sì che le materie concorrenti siano quelle nelle quali è pacifico l'esercizio decentrato dei compiti amministrativi mentre la legislazione federale cura unitari soprattutto con la fissazione di obiettivi e risultati uniformi.

5.2. *La rinascita dell'interesse nazionale*

Nel disegno di legge costituzionale del Governo l'elencazione delle materie di competenza legislativa regionale esclusiva (era necessaria? Non crea problemi di delimitazione, soprattutto quando si usa il criterio della dimensione dell'in-

teresse (“in ambito regionale”?) che, in ogni caso, avrebbe l’effetto di ampliare in modo rilevante la competenza della Regione (molte materie prima concorrenti diventano esclusive, con nuovi problemi di collocazione), è controbilanciato dalla reintroduzione del limite dell’“interesse nazionale”. Ritengo questa soluzione una autentica iattura. Sia sufficiente rinviare alla relazione di Giuseppe Caia (Annuario 2002 dell’AIPDA) per ricordare l’uso nefasto che di questa nozione indeterminata ha fatto lo Stato, con il sostanziale avallo della Corte costituzionale. Così come è scritto, il principio dell’interesse nazionale potrebbe giustificare sia una legislazione nazionale di tipo trasversale di predeterminazione di tratti, elementi, funzioni (e apparati) destinata ad incidere, praticamente senza limiti, in tutte le materie di legislazione regionale esclusiva (che verrebbe così a perdere di significato), sia un generalizzato ricorso dello Stato alla Corte costituzionale contro leggi regionali lesive del principio, con le conseguenze che ben conosciamo.

Una possibile limitazione degli effetti espansivi del principio si potrebbe avere se si riconoscesse allo Stato solo il potere di fissare, in via espressa e preventiva, disposizioni volte ad assicurare il rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria o la tutela dell’unità giuridica ed economica. Ma, ancora una volta, l’intero discorso sul principio dell’interesse nazionale (eliminarlo o circoscriverlo) avrebbe ben altro significato in un diverso contesto di rapporti intergovernativi. Si pensi solo al necessario intervento della Camera delle Regioni nella disciplina del principio e dei casi di sua applicazione effettiva.

6. *Quesito n. 6*

Dati i limiti di questo scritto, mi limiterò ad alcune indicazioni sintetiche, la cui motivazione sta in quanto detto fin qui.

È necessaria, però, una premessa: nessuna modifica è ipotizzabile se non si pone mano, subito, ad una procedura di forte partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali

che incidono, più o meno fortemente, sull'esercizio delle loro competenze.

La via maestra è, inutile ripeterlo, la Camera delle Regioni. In presenza di una seconda Camera rappresentativa delle Regioni sarebbe sufficiente indicare in Costituzione i casi in cui la riserva di legge statale deve essere esercitata mediante legge bicamerale.

In assenza di una Camera delle Regioni è comunque necessaria una soluzione più forte di quella, finora non attuata, dell'integrazione della commissione bicamerale.

Senza pretesa di completezza e in modo schematico indicherei almeno due soluzioni:

- trasformare le intese nella Conferenza Stato-Regioni in intese "forti", nel senso che, per superare il consenso raggiunto in quella sede su progetti di legge statale, sarebbe necessaria la maggioranza assoluta in entrambe le Camere;
- introdurre nell'ordinamento costituzionale gli accordi normativi tra Stato e Regioni, dando, sempre in un numero ristretto di casi predeterminati dalla stessa Costituzione, valore di legge agli accordi conclusi con l'intervento di almeno due terzi delle Regioni (in termini di numero e di popolazione rappresentata).

Queste premesse mi consentono di riferirmi genericamente, nel formulare alcune ipotesi tecniche, ad una "legge della Repubblica" in tutti i casi in cui sia necessario adottare particolari procedure di consenso.

6.1. *Mantenere le competenze legislative concorrenti, ricollocando le materie nelle tre categorie*

La categoria della competenza concorrente è utile, anche se l'attuale definizione è troppo rigida. Meglio la concorrenza alla tedesca, con l'adozione dei necessari bilanciamenti: la legge statale è approvata con "legge della Repubblica"; nelle materie concorrenti l'amministrazione è regionale/locale, non statale.

Una volta ridefinita con chiarezza la categoria della materie concorrenti e chiarite le sue conseguenze, è comunque necessaria una attenta revisione degli elenchi per ricollocare le materie

(magari cambiandone la denominazione) tra le tre categorie, in ogni direzione: da esclusiva statale a concorrente e viceversa da concorrente a esclusiva regionale e viceversa.

6.2. *Rivedere i rapporti tra legge e potestà regolamentare locale*

Occorre, come si è detto, distinguere più nettamente tra disciplina dell'organizzazione e disciplina dello svolgimento delle funzioni.

Per la prima si potrebbe parlare di vera e propria "riserva" con il solo limite del rispetto dei principi generali dell'attività e dell'organizzazione amministrativa da individuare con "legge della Repubblica".

Per la seconda si potrebbe riconoscere a Comuni, Province e Città metropolitane una potestà regolamentare di sviluppo della legislazione statale e regionale.

6.3. *Rivedere l'art. 118*

L'art. 118 è stato oggetto di diffuse valutazioni critiche per le sue numerose imprecisioni.

Mi limito qui a suggerire due correzioni maggiori:

- richiamare anche i principi di unicità e responsabilità quali principi-guida nell'opera di distribuzione delle funzioni amministrative;

- esplicitare un modello di amministrazione duale, almeno per le materie di legislazione concorrente. Ciò potrebbe essere fatto espressamente escludendo ogni riserva di funzioni amministrative in capo allo Stato in materia diversa da quelle di legislazione esclusiva.

6.4. *Riscrivere l'art. 120. Dal potere sostitutivo alla disciplina generale della leale collaborazione*

L'art. 120, riscritto, potrebbe disciplinare, anche se in modo sintetico, l'intera materia dei rapporti intergovernativi: principi

generali; sedi, strumenti e procedure di collaborazione; accordi, anche a contenuto normativo; poteri sostitutivi.

Proposta di nuovo art. 120: “Lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni ispirano i propri rapporti ai principi di leale collaborazione, reciproco rispetto, ricerca delle soluzioni per prevenire i conflitti, mutua assistenza e informazione.

Con legge della Repubblica e con legge regionale, secondo le rispettive competenze, sono disciplinate le sedi, gli strumenti e le procedure di collaborazione, che comprendono la costituzione di organi e amministrazioni comuni, nonché le procedure di coordinamento al fine di garantire la cura di interessi unitari dello Stato e della Regione nonché la cura di interessi comuni, nella salvaguardia dell'autonomia, delle competenze, legislative e amministrative, e della pari dignità istituzionale di ciascuno dei soggetti costitutivi della Repubblica.

Lo Stato e le Regioni possono concludere tra loro accordi, anche a contenuto normativo. Gli accordi hanno efficacia generale, per l'intero territorio nazionale, se conclusi con l'intervento dello Stato e dei due terzi delle Regioni e delle popolazioni rappresentate. Negli altri casi gli accordi acquistano efficacia generale con legge della Repubblica.

La legge della Repubblica disciplina, nella salvaguardia dei principi di cui ai commi precedenti, i presupposti e le procedure per l'esercizio da parte dello Stato di poteri di sostituzione o di sospensione dell'efficacia di atti nei confronti di organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni in caso di inerzia o di compimento di atti che contrastino gravemente con norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure costituiscano pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, per l'unità giuridica ed economica della Repubblica e in particolare per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.

6.5. *Istituire organi regionali di garanzia dell'autonomia degli enti locali*

Si potrebbe pensare ad aggiungere in fondo all'art. 123, un comma così concepito: "Lo Statuto disciplina gli organi e le procedure di garanzia dell'autonomia di Comuni, Province e Città metropolitane nei confronti di leggi regionali lesive della loro posizione istituzionale e delle loro competenze, in contrasto con la Costituzione e con lo Statuto della Regione".

6.6. *Attribuire alle Regioni il potere in materia di mutamento di circoscrizioni e istituzione di nuove Province e Città metropolitane*

Si potrebbe sostituire il primo comma dell'art. 133 con il seguente: "Il mutamento delle circoscrizioni e l'istituzione di nuove Province e Città metropolitane nell'ambito di una Regione sono stabiliti con legge regionale, su iniziativa dei Comuni, sulla base di intesa fra la Regione e lo Stato, nelle forme disciplinate dalla legge della Repubblica".

Federalismi virtuali e tiepide autonomie

di Marco Cammelli

1. Nella inedita, anzi esotica, situazione in cui versano in Italia molte cose, va annoverato anche il sistema delle autonomie, sospeso tra:

- una riforma (il Titolo V Cost. vigente) da completare e soprattutto da attuare;

- una revisione costituzionale a metà percorso (già approvata in prima lettura da Camera e Senato, ma in attesa della seconda approvazione) di cui si stenta a definire l'esatto significato a cominciare dal titolo con cui è normalmente qualificata (*devolution*);

- una proposta (non del Governo, ma del ministro per gli affari regionali) che, in attesa di essere condivisa dagli altri ministri, il che non è scontato anche perché osteggiata proprio dal (competente) ministro per le riforme istituzionali, riscrive senza complessi l'intero Titolo V Cost. cancellando il testo attualmente vigente e rilanciando un sistema istituzionale seriamente centralizzato;

- un orientamento legislativo ed amministrativo "ordinario" fondato sulla costante riconduzione al centro di ogni decisione di qualche rilevanza.

Perciò, corrispondere all'invito della Direzione della Rivista e discutere non solo a che punto siamo ma come uscirne non è facile, perché virtuale non è solo la tavola rotonda e cioè il nostro modo di discutere, ma l'ordinamento delle autonomie vale a dire l'oggetto e il nostro tema.

Il che è comprensibile, perché mezzo Paese in un sistema davvero autonomistico non ci crede e (una parte del)l'altro mezzo non si sottrae dal fornirgli, generosamente, buone ragioni per mantenere tale opinione. E forse, benché giuristi, non faremmo male ad approfondirne il come e il perché.

Detto questo, mi limiterò a qualche sintetica osservazione

sullo stato dell'arte su tre punti (i nodi irrisolti del Titolo V, *devolution* e legge La Loggia) astenendomi dal formulare, per le ragioni sopra ricordate, qualunque ipotesi di soluzione, anche perché questo presupporrebbe avere un'opinione comune su quali siano i problemi e la loro genesi.

2. I nodi irrisolti del Titolo V sono di due tipi: quelli non riconosciuti come tali e quelli individuati ma rinviati ad una soluzione successiva. Naturalmente le due categorie possono di fatto ricongiungersi, specie se la soluzione rinviata non viene trovata o neppure cercata, ma in principio una differenza c'è anche perché il rinvio normalmente è accompagnato da qualche indicazione o criterio orientativo.

a) I problemi non riconosciuti, e cioè la prima categoria, possono essere tali perché nuovi (e dunque non riconosciuti in senso stretto) oppure per il fatto di essere stati evitati proprio perché ben noti, e per questo inaffrontabili senza un minima base di consenso.

Metterei tra i problemi nuovi, la questione di porre un argine alla iper-regolamentazione cui inevitabilmente porterà la sovrapposizione di livelli normativi e di governo senza chiare distinzioni di ruoli, ciò che a maggior ragione avrebbe dovuto portare a previsioni quali l'obbligatorietà negli Statuti regionali e locali di forme e procedure di valutazione preventiva dell'impatto di regolazione (AIR).

Una misura di evidente utilità e di altrettanta praticabilità, se si considera che qualcosa di simile è disposto negli Statuti degli enti locali, per i controlli interni, dalla legge 131/2003 (cd. La Loggia), all'art. 2.4, lettera e).

Aggiungerei i problemi posti dalla delocalizzazione e deterritorializzazione, dalla questione delle "molte cittadinanze" delle persone (tra lavoro, abitazione, tempo libero, ecc.) a quella delle molte reti di relazioni che legano tra loro le diverse aree territoriali e che M.R. Ferrarese, nelle "Istituzioni della globalizzazione", ha felicemente definito come "poligamia dei luoghi". Naturalmente non è ragionevole attendersi che un testo

costituzionale affronti problemi di tale complessità, ed ancora così magmatici; ma non è neppure ragionevole definire in modo organico un sistema costituzionale di istituzioni e autonomie locali basandone interamente le fondamenta sugli enti “territoriali” (appunto) e sul criterio della territorialità. Cioè, proprio sull’elemento che oggi pare messo, in sé e nelle sue profonde implicazioni, seriamente in discussione.

Concluderei l’elenco, esemplificativo ovviamente, con la soluzione dettata in ordine alle città metropolitane, che rappresenta un’ottima conferma di quanto appena si è detto, perché la completa equiparazione di queste ultime agli altri enti territoriali e al conseguente regime sembra tagliare di netto gli interrogativi, niente affatto marginali, di dove finisca il *government* e dove cominci la *governance*, e del se e quanto, in ogni caso, una funzione di governo necessiti per ciò stesso anche del relativo soggetto istituzionale a questa dedicato. A meno che non si ritenga, ma di questo non c’è traccia né nel Titolo V né nelle disposizioni dedicate alla materia dalla legge 131/2003, che una soluzione “funzionale” ai problemi delle aree metropolitane non sia impedita dalla costituzionalizzazione dell’ipotesi “strutturale”. Il che, tuttavia, è tutt’altro che pacifico e certo andrebbe adeguatamente discusso.

Detto questo, non c’è dubbio comunque che la categoria più numerosa è rappresentata dai problemi vecchi, in quanto tali ben noti e dunque non riconosciuti non per difficoltà nella identificazione, come i precedenti, ma per la difficoltà ad affrontarli e a risolverli. Si tratta di problemi “tradizionali” come il rapporto tra fonti normative e contenuti della autonomia locale, le relazioni centro/Regioni/enti locali, le autonomie funzionali, le cerniere centro-autonomie, su cui è già stato detto (e scritto) tutto e per i quali, dunque, non mancano tanto le soluzioni quanto semmai le pre-condizioni per porvi mano.

b) Una diversa categoria, come si è detto, è rappresentata dai problemi che sono stati affrontati, e almeno entro certi limiti per così dire “sbozzati”, rinviandone però la soluzione a leggi ordinarie successive. L’esempio paradigmatico è rappresentato dalla questione dell’autonomia finanziaria, che naturalmente è

centrale in tutto il discorso e che seppure le analisi più approfondite (v. A. Brancasi, in *Le Regioni* 1/2003) ci mostrino con margini non trascurabili di intervento diretto regionale, sulla cui plausibilità si dirà più avanti, è e resta largamente affidata nella sua definizione concreta a scelte e provvedimenti centrali. Che mancano per intero e che sembrano destinati a mancare ancora a lungo.

c) Questo ci porta all'ultimo gruppi dei nodi irrisolti, che non dipendono però dal Titolo V ma sono, per così dire, sopraggiunti successivamente. Vi si possono annoverare questioni riferibili all'indirizzo politico concretamente seguito, se non esplicitamente formulato, dal centro e dalle Regioni.

Per il primo, è sufficiente qualche accenno alla legislazione ordinaria più recente. Ora, in questa legislazione non solo non c'è traccia della profonda discontinuità istituzionale provocata dall'entrata in vigore del Titolo V (rilevata invece, e in modo crescente, dal Consiglio di Stato per quanto riguarda l'attività regolamentare del Governo e dalla Corte costituzionale), ma l'idea di sistema istituzionale e amministrativo che viene riproposta è ancora quella di un *unicum* che dal centro va alla periferia.

Le finanziarie per il 2002 e il 2003 offrono così l'immagine di un sistema amministrativo pubblico unificato nel taglio delle spese correnti, nell'affidamento alla CONSIP (agenzia specializzata per gli acquisti) dei propri contratti, nel blocco del *turn over* del personale (nel dicembre 2002 si giunge a proporre un condono, nazionale ovviamente, per imposte e tributi locali), andando dal blocco delle tariffe dei servizi pubblici locali all'intervento sugli asili nido o sulle fondazioni bancarie. Certo, le difficoltà della congiuntura economica e della finanza pubblica non sono il contesto ideale per praticare le virtù dell'autonomia: ma, a parte che non è pensabile che ad ogni (indubbiamente seria, in questo caso) difficoltà della finanza pubblica si rimetta in discussione il modello istituzionale prescelto e che dunque Regioni ed enti locali dovrebbero essere direttamente responsabilizzati (e con decisioni in tempi definiti) su questo versante, la verità è che l'opzione centralistica emer-

ge nettamente anche al di fuori di questo ambito, nell'azione e nei progetti del Ministero dei beni culturali e ambientali, nelle proposte Moratti di riforma della scuola, nella legge obbiettivo di Lunardi, nelle proposte sulle telecomunicazioni (v. Gasparri e vistoso incidente con Formigoni).

Come tutto ciò possa accadere, non si dice coerentemente ma anche solo contemporaneamente, al progetto di federalismo perseguito con la *devolution*, è difficile dire. Quello che è certo è che, come sempre avviene, se il centro si carica di tutto in nome dell'uniformità, è poi fatalmente costretto a darsi carico anche delle (insuperabili o non resistibili) particolarità, spesso anche minute, proprie od altrui: una rappresentazione completa ne è offerta dal collegato alla finanziaria 2002 (approvato un anno dopo, il 21 dicembre 2002) che vola alto solo nel titolo (disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione) e raccoglie invece nei suoi cinquantaquattro articoli un florilegio di micro-interventi degno di considerazione.

Così, in luogo di un sistema autonomistico e policentrico, finisce per emergere un insieme di istituzioni e apparati forzatamente e innaturalmente omologato che non frena (come si è appena visto) le particolarità, che rischia seriamente di destabilizzare ogni ipotesi di assunzione di responsabilità organizzativa e gestionale, e che risulta semmai disposto a conoscere un'unica, e diversa, articolazione: quella tra sistema "ordinario", sottoposto a limiti sempre più stringenti, e sistema "speciale", ovviamente centrale e ad accentuata libertà di regole e modalità organizzative in ragione della rilevanza degli obbiettivi affidatigli.

Gli esempi sono numerosi e inequivocabili: da quello più rilevante, come le deroghe (alla disciplina ordinaria sui lavori pubblici, alle previsioni degli strumenti urbanistici) per i progetti strategici delle grandi infrastrutture (legge Lunardi), a quello più recente del decreto legge 282 del 24 dicembre 2002 che, modificando la finanziaria 2003 appena approvata, generalizza la trattativa privata proprio su un'area a rischio come la vendita degli immobili dello Stato (anche in blocco, precisa l'art. 7), mentre la gara è ormai sempre richiesta anche per

l'acquisto di servizi e forniture di modestissima entità (oltre i 50.000 €, art. 24, c. 1 della finanziaria).

In breve, un *unicum*, per un verso, e un doppio regime, per l'altro, di cui molto si può dire salvo che possano essere in qualche modo ricondotti al sistema di amministrazione delineato dal nuovo Titolo V Cost. o presupposto dalla *devolution*.

Il secondo gruppo di nodi sopraggiunti scaturisce dal monumentale silenzio delle Regioni sul versante della revisione dei rispettivi Statuti. Come possa essere avvenuto che l'intera classe politica regionale si sia bloccata sulle sabbie (certamente) mobili del sistema elettorale proporzionale o maggioritario e della (conseguente) forma di governo regionale senza avvedersi dell'enorme spazio a disposizione per il possibile (e, in qualche misura, anche diversificato) completamento del disegno del Titolo V, là dove appunto il legislatore costituzionale era arretrato di fronte ai problemi noti o non aveva identificato quelli inediti, è cosa che è difficile a spiegarsi.

Ma qui ci si limiterà a prender atto che ciò è avvenuto, dal Nord al Sud, nelle aree avanzate e in quelle più arretrate, con le maggioranze di centro-destra e con quelle di centro-sinistra. In breve, una sorta di generalizzata, anzi plebiscitaria *renonce* che impone, temo, una inoppugnabile conclusione, e cioè che in ordine ai nodi irrisolti del governo locale quali consegnatici dalle riforme degli anni '90 e dal Titolo V Cost., le Regioni si sono collocate sul lato dei problemi e non su quello delle loro soluzioni.

3. La *devolution*. Quanto al quesito se il d.d.l. costituzionale Bossi sulla *devolution* costituisca o meno un significativo mutamento del quadro costituzionale definito dalla riforma del 2001, la risposta (come ho cercato di motivare più ampiamente altrove: v. Mulino, 1/2003) è duplice. Per un verso può dirsi che l'innovazione, in sé considerata, si aggiunge all'opzione autonomistica precedente estendendone (nelle materie interessate) l'ampiezza e garantendone la messa in opera (unilateralità dell'attivazione) indipendentemente dal consenso, tradizional-

mente assai tiepido, del centro parlamentare e governativo del momento, attualmente richiesto dalla procedura delineata dall'attuale art. 116, c. 3, Cost. A fronte dell'entità delle innovazioni operate ed operabili con il titolo V, dunque, si tratta di una innovazione da segnalare in gran parte più per le peculiarità procedurali che per l'entità della effettiva posta in gioco.

La valutazione cambia e si fa decisamente negativa, e questa è la risposta al secondo quesito, se dall'innovazione per sé considerata si passa (come si deve) al suo significato più ampio, al modello di relazioni centro-autonomie immaginato, alle implicazioni più generali sul terreno istituzionale e politico. Ma anche in questo caso con l'avvertenza di distinguere il piano delle politiche oggettivamente poste in essere dalla soggettività dei diversi attori e delle rispettive intenzioni.

Per il primo aspetto può solo dirsi che il panorama è assai confuso e che ciò che emerge è straordinariamente contraddittorio.

Se si pensa alla legislazione ordinaria degli ultimi due anni appena richiamata poco fa, infatti, il minimo che si può dire è che tra inosservanza delle nuove disposizioni vigenti del Titolo V Cost. per forza inerziale del Parlamento, interpretazioni largamente riduttive offerte dal d.d.l. La Loggia (v. *infra*), vistosa ricentralizzazione di regole e politiche in ragione della necessità di far fronte al rallentamento dell'economia e alle esigenze della finanza pubblica, nonché logiche del tutto opposte a quelle pro-autonomie espresse negli interventi di settore relativi ad ambiti considerati strategici per lo sviluppo, il minimo che si può concludere è che grande è la confusione sotto il cielo.

Con una precisazione: che le logiche espresse sono molte, tra loro poco coerenti, e comunque ben poco riferibili ai principi che Titolo V e *devolution* intendono perseguire.

A tutto ciò si aggiunga l'enorme incertezza, che pesa nella vita quotidiana delle istituzioni, su questioni essenziali come l'esatta ripartizione delle competenze, l'interpretazione da assegnare alle clausole generali di riserva allo Stato (ordinamento civile, tutela della concorrenza, ad esempio), l'estensione della potestà di autorganizzazione, degli Statuti, dei rapporti tra Re-

gioni ed enti locali al punto che oggi, ma si tratta soltanto di un esempio tra tanti, non è possibile risolvere con sicurezza neppure la questione, non banale si converrà, se sopravviva alla regionalizzazione (e in che misura) il vigente regime in materia di pubblico impiego, di contrattazione collettiva, e altro.

In breve, un panorama sconcertante nel quale l'unica cosa chiara per davvero è che il rischio di frammentazione del sistema è elevato ed ancor più lo sarà se non vi si pone con urgenza rimedio, vale a dire se non si giungerà quanto prima ad identificare un nucleo base di principi, di scelte, di strumenti il più possibile condivisi da considerare acquisiti e, nel medio periodo almeno, irreversibili. In termini sistematici il problema vero, almeno per chi condivide la scelta autonomistica, non è tanto quello di fare (un ulteriore) passo avanti ma di mettere ordine, e consolidare, quello che abbiamo alle spalle.

In mancanza, la turbolenza è destinata ad aumentare perché alle dinamiche appena ricordate si aggiungeranno gli effetti delle ormai prossime pronunce della Corte costituzionale, cui certo non può chiedersi di sciogliere compiutamente la matassa, e quelli delle iniziative assunte a ritmo crescente ma in ordine sparso dalle Regioni (che stanno intervenendo per conto proprio su materie delicate come il regime dei lavori pubblici o quello dei servizi pubblici locali) e dagli enti locali che già, in varie parti d'Italia, hanno cominciato a modificare discipline regolamentari in settori delicati e rilevanti. Il tutto mentre al contrario la riformulazione degli Statuti regionali (questa sì urgente per l'ampiezza delle scelte loro assegnate) è da tre anni ancora completamente ferma.

Detto questo, se dai fatti, e dagli interventi (realizzati o omissi) passiamo invece alle strategie e agli obiettivi perseguiti dai vari attori, non si può fare a meno notare che lo scenario si complica e sottolineare più di una contraddittorietà nelle scelte compiute in materia dal centro-sinistra e dal polo.

Il disegno perseguito dal centro-sinistra è stato complessivamente chiaro fino alla fine degli anni '90. Pur con gli inevitabili compromessi e qualche (anche vistosa) incertezza o lacuna, infatti, il riordino del sistema istituzionale e amministrativo

varato con la legge 59/97 ha mirato alla modernizzazione delle istituzioni e dei loro apparati agendo simultaneamente sulla leva del decentramento (alle Regioni e agli enti locali), del riordino dell'amministrazione statale (centrale e periferica), del ridimensionamento strutturale (privatizzazioni) e funzionale (semplificazione) dell'intera azione pubblica e dunque dei relativi costi, diretti o indotti. Naturalmente si può discutere, come è giusto, sugli obbiettivi, sugli strumenti e soprattutto sull'effettività e consistenza dei risultati raggiunti nei vari settori ma è difficile negare che si sia trattato di un disegno organico (avviato, tra l'altro, all'inizio del decennio dai Governi Amato-Ciampi) perseguito con innegabile continuità e tenacia e che abbia di norma potuto contare sul consenso, o almeno sulla non opposizione, della minoranza di allora.

Il discorso della *devolution* e delle sue implicazioni appare invece per altri aspetti molto diverso da queste direttrici e dal loro largo recepimento nel nuovo Titolo V.

Cominciamo dalle competenze concorrenti, che si vogliono superare. È vero, infatti, che l'individuazione dei principi fondamentali è risultata tanto difficoltosa e incerta da essere poco praticata dal Parlamento, poco condivisa dalle Regioni, problematica per la stessa Corte costituzionale che di fatto ne è risultata, in sede di contenzioso, garante.

Il problema, oltretutto, non è solo quello di separare in una disciplina legislativa il principio dalla sua attuazione, il che già non è facile, ma di riconoscere il carattere di "fondamentalità", cioè la natura fondante e sistemica rispetto al contingente indirizzo politico, e di seguirne l'evoluzione nello spazio (interdipendenza tra principi contestualmente vigenti in settori diversi ma tra loro connessi) e nel tempo (discipline successive). Il che è così complesso che la migliore dottrina costituzionalistica sostiene che la loro individuazione *a priori* è "sostanzialmente impossibile".

Detto questo, è però altrettanto evidente che criticare una soluzione impone l'onere di proporre un'altra, e di non limitarsi a rimuovere il problema, che in sostanza è quello di come temperare l'autonomia (anche più ampia) con il suo presupp-

sto concettuale e politico: l'unità del sistema. Valori, l'uno e l'altro, accettati ormai anche dalla Lega, che di secessione non fa più parola, e che comunque sono sanciti nei principi fondamentali e inderogabili della Costituzione (art. 5).

Ebbene, la via di uscita esiste ed è quella di affidare le scelte di sistema ad una procedura basta sulla necessaria e paritaria cooperazione della rappresentanza politica nazionale e di quella dei governi regionali e locali: in breve, e dando finalmente un senso al nostro bicameralismo, a leggi approvate dalla Camera dei deputati e da un Senato trasformato in Camera delle autonomie. Ma la proposta di *devolution* nulla dice in proposito, se non preannunciare che in altre, e successive, proposte di revisione costituzionale il punto verrà affrontato, il che significa che malgrado la ben maggiore forza numerica disponibile anche il Polo, non diversamente da quanto successe due anni fa al centro-sinistra, non si sente ancora sicuro di superare le fortissime resistenze dei più diretti interessati, i senatori. Il che non toglie che il problema denunciato resti senza alcuna soluzione.

Considerazioni non dissimili valgono anche in ordine alla "attivazione" unilaterale delle competenze. È innegabile che vi sia l'esigenza di procedere in tempi diversi alla messa a regime di un compiuto sistema a forte autonomia regionale (si qualifichi ciò federalismo o meno, poco importa), e che tale gradualismo, e il connesso corollario della differenziazione, sia di per sé più idoneo a correlare decentramento di funzioni e reale possibilità di esercitarle. Ed è altrettanto certo, malgrado numerose opinioni in senso contrario espresse da esponenti del centro-sinistra, che la soluzione attualmente disponibile (iniziativa regionale verificata con gli enti locali, intesa Regione/Governo, approvazione a maggioranza assoluta di Camera e Senato) non risolve il problema perché lascia per intero in mano al centro, anzi più esattamente all'esecutivo (senza la cui intesa non è neppure possibile giungere alla verifica del voto parlamentare), il procedimento e il suo esito.

Ma, ancora una volta, non si può rimuovere insieme la soluzione (che non piace) e il problema (che invece resta per intero). La soluzione unilaterale è infatti poco convincente da molti

punti di vista: perché si tratta pur sempre del trasferimento di una quota di potere legislativo riservato alla titolarità del Parlamento ed è dunque insostenibile, al di là di ogni altro aspetto, che quest'ultimo possa rimanerne privo senza neppure esprimere il proprio consenso; perché un sistema duale come quello immaginato è ormai recessivo in tutte le esperienze federali o autonomistiche note che stanno correggendo il proprio assetto originario proprio con forti additivi di cooperazione; perché se di separazione davvero si tratta allora, in modo analogo a quanto avviene per le variazioni territoriali, va consultato non solo chi propone l'innovazione ma anche chi è destinato a subirne le conseguenze (e non è detto che in simile condizione versi solo il centro: potrebbe trattarsi di Regioni confinanti o altro); perché, specie in settori come quelli in esame, vi sono elementi se non indivisibili certo tra loro strettamente integrati (v. quote di risorse finanziarie su fondi nazionali; v. codecisioni con altre amministrazioni statali per competenze che restano al centro; v. aree funzionali in condominio: nella sanità, ad esempio, la disciplina legislativa degli uffici sanitari di frontiera, la sanità militare, quella erogata dalle università, ecc.). Perché, in breve, la differenziazione che positivamente si persegue verrebbe posta a rischio dalla mancanza di un interlocutore necessario per tutte le ragioni dette e per il buon motivo che il passaggio di queste competenze non aprirà la strada soltanto ad un regionalismo differenziato ma anche ad un centro modificato. E guai se non lo facesse: si finirebbe per ripercorrere la tradizionale strada delle duplicazioni (prima), fatalmente seguita dal recupero di competenze (poi).

In definitiva: se si vuole garantire la differenziazione è necessario agire contestualmente sul centro e sul sistema regionale, il che per definizione non è possibile praticando l'unilateralità ma semmai l'opportuna, magari resa doverosa (intervento anche qui della Camera delle Regioni?), cooperazione.

Fin qui i punti principali del progetto e dei problemi che solleva. Ma, pur senza fermarsi ad esaminarli, è necessario segnalarne altri.

La seria difficoltà a comprendere se gli ambiti funzionali a cui il testo si riferisce siano nuove materie o nuovi significati assegnati a materie tradizionali, come il caso della polizia locale che nella tradizione amministrativa italiana e nel testo vigente della Costituzione è nettamente distinta da quei compiti di sicurezza e ordine pubblico (competenza esclusiva dello Stato anche nell'ipotesi del d.d.l. Bossi) che invece, *sub specie* di prevenzione e di controllo del territorio, sono indicati da trasferirsi nella relazione del d.d.l. medesimo.

L'enfasi posta sull'obiettivo di pervenire ad una pienezza di poteri locali sul piano della organizzazione e gestione (che sembra interessare, probabilmente a ragione, più del solo dato normativo), senza una parola (ma questo è comune a maggioranza e opposizione) sul fatto che una corretta lettura degli attuali artt. 117, c. 6, e 118, c. 1, Cost. permetterebbe (ma c'è qualcuno che lo vuole davvero?) non solo l'allocazione di funzioni amministrative statali (anche in materia legislativamente riservata a quest'ultimo) a Regioni ed enti locali ma la piena titolarità del potere di autorganizzazione in proposito (vedremo poi che fine pare destinato a fare tale potere nel d.d.l. La Loggia).

In breve il testo del d.d.l. costituzionale Bossi, al netto delle oscurità anche tecniche che ne contrassegnano numerosi aspetti, per un verso appare parzialmente associabile alla logica del Titolo V perché ne sviluppa la potenzialità differenziatrice già racchiusa nell'art. 116, c. 3, per altro verso invece, e in misura più robusta, appare legato a presupposti e costituisce premessa di implicazioni che per la natura delle materie coinvolte, l'attacco generalizzato al sistema delle potestà concorrenti e l'abbandono per separazione delle tematiche non (necessariamente) statali ma (necessariamente) unitarie e sistemiche, è espressione di riferimenti profondamente diversi ed anzi antagonisti con quelli che stanno a fondamento del Titolo V vigente.

4. Non mi pare che la legge La Loggia, e cioè la 131/2003, risolva molti dei problemi che si sono indicati. Certo, qualcosa

è anche immediatamente apprezzabile, come l'accento operato a tutela delle autonomie funzionali dall'art. 2, c. 4, lettera o), oppure l'estensione anche all'iniziativa degli enti locali dell'avvio della procedura di potere sostitutivo governativo di cui all'art. 8, c. 1.

Ma, a parte il fatto che si tratta in buona parte di una amplissima delega, valutabile dunque solo a decreti delegati adottati, la considerazione che se ne può dare mi pare, almeno per il momento, nettamente negativa per tre ordini di ragioni.

a) Per questioni di metodo, perché viene consegnata con la delega al Governo, e alla pressante influenza dei Ministeri, delle burocrazie e dei corpi centrali, la definizione in concreto della potestà legislativa non solo regionale ma anche (e conseguentemente) centrale, da un lato, e la (ri)definizione dell'intero sistema amministrativo, che tutti concordano costituzionalmente ripensato dal basso, dall'altro.

In breve, la delicatissima fase di messa a punto della (nuova) funzione legislativa e del (nuovo) sistema amministrativo, che il Titolo V preso sul serio appoggia per intero sulle assemblee rappresentative da un lato e muovendo dagli enti locali dall'altro, è affidato al soggetto che più di ogni altro dovrebbe non già esserne l'artefice ma adeguarvisi di conseguenza, naturalmente dopo avere fatto pesare per intero le proprie (innumerevoli) ragioni in sede parlamentare. Una sede, tra l'altro, nella quale l'esecutivo dispone di una solida maggioranza e che, grazie alle integrazioni della Commissione per gli affari regionali, può contare sulla presenza diretta dei rappresentanti di Regioni ed enti locali.

Il sistema prescelto, e con il pieno consenso della minoranza, colloca invece il Governo in posizione preminente e centrale in una fase del processo che, se presa sul serio, appartiene a pieno titolo alla "materia costituzionale" affidandogli, in più, un ruolo quasi arbitrario tra le (presumibilmente diverse) istanze delle sedi parlamentari e quelle delle Conferenze miste Stato/Regioni/città.

b) Per questioni di merito generali, e cioè per il fatto che nessuna delle disposizioni della legge 131/2003 sembra affron-

tare seriamente qualcuno dei problemi (i nodi irrisolti, vecchi e nuovi) che sono sul tappeto e che si sono indicati più sopra. Molti avranno pensato che di fronte alla (reale) prospettiva di un totale blocco attuativo del Titolo V, la proposta La Loggia presentava almeno il merito di lasciare aperta la possibilità di porvi mano, e questo certo è possibile. Ma è altrettanto innegabile che dalla parte opposta molti hanno letto il provvedimento in senso inverso, come raffreddamento (nell'immediato) dei conflitti con le Regioni e gli enti locali, allungamento dei tempi di attuazione (sempre ulteriormente rinviabili con successive proroghe) e in definitiva un tempo guadagnato per poi correggere e sterilizzare definitivamente la portata della riforma (v. proposta La Loggia di revisione del Titolo V).

c) Per questioni di merito specifiche, vale a dire non solo i profili più frequentemente sottoposti a critica, come il ricorso a testi unici delle norme legislative vigenti prive del carattere di principio fondamentale nelle materie concorrenti (art. 3) o la sostanziale modifica operata sull'attività delle Regioni in materia comunitaria (art. 5), ma soprattutto per l'evidente obbiettivo di "normalizzazione" che traspare da molte delle sue disposizioni realizzato con la tecnica di una moltitudine di integrazioni (apparentemente modeste) alle disposizioni costituzionali che si traducono regolarmente nell'estensione dei limiti apposti all'autonomia regionale o locale. Ove, come si è appena detto, il problema non è nella quantità maggiore o minore di autonomia riconosciuta al sistema locale, ma la indeterminatezza dei limiti specifici e la mancanza di un riconoscibile quadro generale di riferimento.

Possono riferirsi a questa linea di "ritocchi normalizzatori":

- la trasformazione della "tutela dell'unità giuridica ed economica" da clausola (giustamente indeterminata) per interventi sostitutivi di urgenza di natura sostanzialmente cautelare (art. 120, c. 2, Cost.) a criterio di identificazione dei principi fondamentali, e dunque base legittimante una stabile competenza legislativa statale (art. 1, c. 6, lettera b), legge 131/2003);

- la singolare formula utilizzata dall'art. 2, c. 1, che si propone di individuare le funzioni fondamentali degli enti locali

(art. 117, c. 2, lettera *p*), Cost.) utilizzando anche il criterio della loro essenzialità “per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento”: con il che, come è evidente, si passa da un criterio assoluto e generale (e dunque forzatamente eguale in tutto il Paese) ad uno relativo e specifico, correlato alle condizioni e al contesto di ciascuna situazione locale; da una valutazione rimessa al singolo ente interessato, ovviamente nel rispetto delle prescrizioni sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ad una valutazione operata (e come?) dal centro; dalla competenza regionale, salvo le riserve dell’art. 117, c. 2, ad un apprezzamento centrale di esigenze locali oscillante tra il recupero di vecchie categorie (tornano le “spese obbligatorie” ?) e la semplice, concreta impraticabilità;

- il perseguimento di “requisiti minimi di uniformità” nella organizzazione, svolgimento e gestione delle funzioni degli enti locali (art. 4, c. 4) tramite apposite prescrizioni legislative statali e regionali, che ribalta un principio generale di autonomia organizzativa affermato (art. 118, c. 6) e presupposto (si determinano per tutti i livelli essenziali delle prestazioni proprio perché ciascuno è libero, salvo specifici limiti derivanti da altre esigenze di garanzia, di scegliere le proprie forme organizzative) dal Titolo V; che lascia a Stato e Regioni un amplissimo spazio di ingerenza sulle scelte degli enti territoriali e che, in definitiva, risolve nel modo più insoddisfacente il delicato problema dei rapporti tra fonti superiori e autonomia locale;

- l’aggiunta, agli originari criteri di allocazione al livello superiore delle funzioni amministrative enunciato dall’art. 118, c. 1, Cost. (opportunità di esercizio unitario, principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza), di ulteriori criteri come quelli del buon andamento, efficienza, efficacia (che dovrebbero allora riguardare l’esercizio più che la titolarità delle funzioni) o di imprecisati “motivi funzionali o economici, o esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale” (art. 7, c. 1);

- la conferma (e la potenziale estensione) del ruolo della Corte dei conti, già in discussione prima della riforma del Titolo V e a maggior ragione dopo quest’ultimo, che oltre alla ap-

prezzabile verifica dell'equilibrio di bilancio e del funzionamento dei controlli interni (dai più, condivisi) si apre alla possibilità della valutazione del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali e regionali (art. 7, c. 7), a quella della regolare gestione finanziaria (7, c. 8) e all'integrazione di magistrati di designazione regionale (7, c. 9), cioè a profili assai diversificati come finalità, parametri ed effetti, non tutti conciliabili con il sistema amministrativo immaginato dal Titolo V e tali in ogni caso da implicare nella Corte dei conti una attrezzatura culturale ed organizzativa non facilmente immaginabile;

- le limitate ma significative modifiche apportate al regime dell'ufficio territoriale del Governo: intanto la titolarità di quest'ultimo, a differenza della disciplina previgente, è ora legislativamente riservata ai prefetti (art. 10, c. 1), e per altro verso si introduce una ulteriore finalità alle funzioni di promozione collaborativa tra Stato e Regione, quella cioè finalizzata a garantire la "rispondenza dell'azione amministrativa all'interesse generale" (10, c. 2, lettera a)), e dunque un obiettivo certamente apprezzabile ma che se applicato ad enti ad autonomia costituzionalmente garantita come le Regioni e gli enti locali attuali meriterebbe evidentemente qualche specificazione.

5. Per concludere. Per chi, come chi scrive, riteneva che le non trascurabili imperfezioni e lacune del Titolo V Cost. fossero superabili solo completando celermente il disegno istituzionale nell'unico modo (ritenuto) possibile, cioè integrando e applicando i (nuovi) principi introdotti dalla riforma, è giocoforza concludere che se qualcosa si intravede nel polverone di revisioni costituzionali operate, *in itinere*, o ipotizzate e nel non meno confuso incedere di legislazione ordinaria, ebbene questo qualche cosa sta andando in una direzione che nel suo insieme è opposta a quella auspicata.

La pervicace volontà di omettere l'attuazione dell'art. 119 Cost., sul versante cruciale dell'autonomia finanziaria da parte dello Stato, e di non porre mano sul serio agli Statuti, sul terreno altrettanto cruciale delle regole del gioco del sistema regio-

nale e locale da parte delle Regioni, si aggiungono al resto e confermano in modo inequivocabile l'evidente impraticabilità dell'ipotesi da cui si era partiti.

Ci sarà tempo e modo per le valutazioni al riguardo. In ogni caso, per evitare sterili geremiadi, proporrei intanto due piste di ricerca, che mi pare potrebbero essere di qualche utilità: la prima, dedicata a capire come e perché le cose stanno andando in questo modo; la seconda, volta a verificare che cosa è accaduto nel frattempo nei singoli settori di competenza regionale e locale, poiché non escluderei a priori che alla "normalizzazione ordinamentale" così accuratamente perseguita sul terreno istituzionale generale faccia invece riscontro una innovazione non indifferente avviata, certo in modo puntiforme e disomogeneo, da singole leggi regionali o iniziative locali.

Il che, se verificato, proverebbe che le dinamiche centripete di cui si è detto non sono le sole e che vi si contrappongono processi di segno opposto, a conferma del fatto che lo spettacolo cui stiamo assistendo è destinato, come le leggi in materia richiedono, a continuare.

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.

Il nuovo Titolo V e la trilogia di Italo Calvino

di Augusto Barbera

La confusione è alle stelle. Il vecchio Titolo V non c'è più; il nuovo, appena agli esordi, è destabilizzato da una annunciata "riforma della riforma"; il progetto di "*devolution*" attende una seconda lettura e non si è ancora capito se deve essere destinato ad appendersi all'attuale Titolo V o ad ispirare il progetto complessivo del centro-destra. Mentre il centro-sinistra non pare disposto a difendere la "propria" riforma, il centrodestra annaspa alla ricerca di una strada che accomuni gli alleati.

A cosa è dovuto tutto ciò? Io credo – per brevità faccio una affermazione che può riuscire sommaria – che ciò sia conseguenza della antica assenza di un convinto e serio progetto riformatore. Le forze politiche italiane non hanno mai sinceramente perseguito la strada della riforma regionale e anzi hanno spesso utilizzato le riforme istituzionali quale strumento per il perseguimento di più specifici interessi di schieramento, come uno degli strumenti di una strategia di migliore posizionamento politico ed elettorale.

I passaggi decisivi sono stati tre: il disegno della Costituente e l'inattuazione dello stesso a partire dagli anni cinquanta, l'avvio delle Regioni alla fine degli anni sessanta, la esplosione del fenomeno leghista negli anni novanta. In tutti questi passaggi mai il regionalismo è stato "preso sul serio" (e tanto meno il federalismo). Già fin dal primo passaggio, è assai significativo il rapido mutamento di fronte dopo il 18 aprile del 1948: i democristiani e le sinistre si scambiano velocemente i ruoli. La Dc favorevole ad ampie autonomie assume posizioni centraliste e le sinistre, assai tiepide nella Costituente, diventano strenuamente regionaliste. Negli anni settanta – siamo al secondo passaggio – la attuazione della riforma regionale assume la funzione più di uno strumento di compensazione per i comunisti e-

sclusi dal Governo centrale che uno strumento di riforma dello Stato, tanto da esaurire la spinta propulsiva negli anni della solidarietà nazionale allorché al PCI sembrano aprirsi le porte del Governo nazionale. Negli anni novanta – siamo al terzo passaggio – il regionalismo sembra poco e si scopre addirittura il federalismo e tutti (comprese le forze di tradizione centralista o nazionalista) abbracciano una così impegnativa parola d'ordine.

Da questo vizio di fondo trae origine la riforma varata in tutta fretta, alla fine della scorsa legislatura, da un centro-sinistra sorprendentemente unanime con chiari intenti propagandistici, nella speranza di catturare voti leghisti (dopo avere messo da parte la più cauta e produttiva strada del decentramento a “Costituzione invariata”). La generosità è stata marcata: si sono perfino trasferite le competenze in ordine alle “grandi reti di trasporto e di navigazione” (vale a dire: il ponte sullo stretto è di competenza delle due Regioni Sicilia e Calabria, fatti salvi i principi stabiliti in una legge quadro), ovvero le competenze in ordine alla “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” (vale a dire: invece di correggere il d.lgs. 79/1999 che non ha delimitato le responsabilità dell'ENEL e quelle del Gestore delle reti di trasmissione nazionale – causa non secondaria dell'ultimo *black-out* – si prevede una imperscrutabile competenza regionale). Così come suscita perplessità la competenza in ordine alla “previdenza complementare e integrativa” (vale a dire: i fondi di previdenza integrativa, su cui dovrebbe reggersi la riforma del sistema pensionistico); scelta certo percorsa in qualche altro Paese ma che in Italia sembra tirata fuori in modo improvvisato.

Da questa ottica tutta politica deriva il voto contrario, altrettanto unanime, del centro-destra, che, vinte le elezioni, avrebbe voluto addirittura interrompere l'*iter* costituzionale ed evitare il successivo passaggio referendario al fine di potere varare una “vera riforma federalista”. Nonostante il tentativo, di cui è espressione il testo La Loggia (ormai legge 131/2003) di dare una qualche attuazione alla riforma, l'attuale schieramento di Governo non riesce neanche a gestire il nuovo Titolo V. Il Governo e la maggioranza si trovano, infatti, di fronte a una dupli-

ce contraddittoria spinta: quella dei Ministeri appena conquistati, che non si sentono di perdere le competenze massicciamente trasferite in periferia dalla generosa riforma del centro-sinistra, e quella della Lega, che spinge sull'acceleratore perché deve pur giustificare all'elettorato padano la propria permanenza nel Governo. In più agiscono i vincoli del bilancio pubblico, non compatibili con un decente assetto "federale" della finanza pubblica.

Questo spiega un Parlamento talvolta disorientato ma spesso deciso a muoversi secondo le vecchie abitudini (basti pensare alle finanziarie 2002 e 2003) e una progettazione legislativa o di tipo tradizionale (la legge obbiettivo, il decreto Gasparri, la riforma Moratti) o che, nel tentativo di lasciare spazi alle Regioni, ha perso ogni bussola: rinvio per tutti alla segnalazione di Stefano Ceccanti (nel *Forum* dei "Quaderni costituzionali") su un progetto in tema di contratto di apprendistato in cui le Regioni devono legiferare "sentito il Ministero del lavoro" e sulla base di "principi e criteri direttivi" fissati dalla legge stessa.

È difficile orientarsi in queste condizioni: il troppo lento e impacciato dispiegarsi della giurisprudenza della Corte costituzionale, l'aggrovigliata attività degli organi di giustizia amministrativa e il ripiegamento ideologico di una parte della dottrina sono alquanto eloquenti.

Non potendo limitarmi a interpretare un sistema ormai destabilizzato e volendo evitare di ripetere a mo' di litania le solite soluzioni tante volte prospettate mi prendo una pausa e ne approfitto per tentare di dissipare alcuni equivoci che le mie posizioni hanno determinato. Sono stato il primo – credo – a proporre fin dal 1992 l'inversione delle competenze tra Stato e Regioni e sono stato fra quelli che hanno insistito nell'ultimo anno per recuperare il limite dell' "l'interesse nazionale". Visti i risultati, sia nel testo del centro-sinistra, che ha introdotto la inversione "federalista" e sia nel progetto (di una parte) del centro-destra, che ha riscoperto l'interesse nazionale, dovrei mettere il saio del penitente. Non lo farò ma cercherò di spiegare di avere parlato d'altro, in riferimento all'uno e all'altro pun-

to.

Nel 1991, nella seduta di mercoledì 20 febbraio della Commissione per le questioni regionali, proposi la inversione delle competenze, allora fissate dall'art. 117 della Costituzione, allo scopo di individuare i compiti in cui il legislatore statale avrebbe dovuto concentrarsi in modo esclusivo e lasciare il resto alle Regioni. Pensavo così sia di evitare la tanto inseguita "divisione ottimale delle competenze" e sia di lasciare allo Stato la possibilità, in ogni caso, di approvare norme di indirizzo per la legislazione regionale. La formula da me proposta richiamava l'art. 72 del Grundgesetz: il legislatore statale, con il consenso del Senato delle Regioni, può intervenire – proponevo – "allorché si ravvisi che una questione non può essere efficacemente regolata dalla legislazione delle singole Regioni o lo richiedano la tutela di fondamentali interessi nazionali".

Dietro la mia proposta in realtà c'era una sfiducia – che vedo sanamente riemergere nei costituenti europei – verso ogni forma di distinzione rigida delle competenze (si è chiesta la Convenzione: come è possibile distinguere in base alle materie? un film ad esempio è un prodotto culturale ma è anche merce, e deve essere sottoposto quindi a due regimi diversi) e una maggiore fiducia verso un sistema di cooperazione che coinvolgesse i vari livelli di governo, fino a dare la parola decisiva, a determinate condizioni, al Parlamento nazionale.

Con questo spirito, dopo l'approvazione del nuovo Titolo V, mentre salutavo positivamente l'inversione delle competenze posi un interrogativo (in Quaderni costituzionali): chi tutela l'interesse nazionale nel nuovo testo del Titolo V?

Mi riferivo all'assenza, nel testo approvato, di ogni riferimento espresso al limite degli interessi nazionali ma anche al venir meno degli interventi del Parlamento sia in sede di approvazione degli Statuti sia nei casi previsti (anche se rimasti sulla carta) dal vecchio art. 127. Questo in sintesi il mio ragionamento: poiché la Repubblica rimane "una", poiché anche negli Stati federali i Parlamenti nazionali fanno valere il "*national*" o "*federal interest*", il vecchio limite dell'interesse nazionale potrà sparire ma non verrà meno la tutela di taluni inte-

ressi fondamentali comunque denominati. La mia preoccupazione – dicevo – è che tali interessi, cacciati dalla porta, saranno costretti a rientrare dalla finestra facendosi strada attraverso le clausole generali individuate dall'art. 117 (tutela della concorrenza, ordine pubblico, livelli minimi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i vincoli comunitari ecc.). Tale recupero – aggiungevo – avverrà non ad opera del Parlamento, pur sempre la sede della rappresentanza nazionale, ma piuttosto della Corte costituzionale, chiamata così a fare da custode improprio dell'interesse nazionale.

La riforma della riforma – varata dal centro-destra ma contestata da Bossi – non solo mantiene quelle clausole, non solo prevede “norme generali” ad ogni piè sospinto, quale limite ulteriore alla legislazione regionale (su cui ha scritto Andrea Morrone *Appunti sulle “norme generali” dopo il progetto di “riforma delle riforma”*, in questa Rivista 2003, fascicolo 1) ma addirittura ad essi aggiunge il limite dell'interesse nazionale. Ma in che modo? Non come valore che può giustificare un intervento positivo del legislatore nazionale ma come limite genericamente indicato, in modo tale cioè da riesumare la nota giurisprudenza della Corte costituzionale che aveva – come è noto – portato alla devastante trasposizione del limite di merito in limite di legittimità (trasposizione che avevo stigmatizzato ampiamente in un ponderoso volume del 1973). Operazione analoga a quella compiuta dall'art. 6, lettera *b*), della legge 131/2003 che ha trasposto “l'unità giuridica ed economica” da limite eventuale, che può giustificare specifici interventi sostitutivi, a limite preventivo di legittimità.

In poche parole. Siamo su una strada che porta a svalutare il ruolo del Parlamento e ad esaltare quello improprio della Corte costituzionale, chiamata a scelte di alto valore politico. La conseguenza – non è difficile prevederla – è la seguente: se il regolatore è la Corte costituzionale è bene – dice Bossi – che in essa siano “rappresentate” le Regioni, che essa costituisca, insomma, quasi una terza Camera.

L'assenza di un progetto da parte delle classi dirigenti non riguarda solo le competenze e il ruolo delle Regioni ma investe

anche la forma di governo regionale. L'aver previsto la possibilità per le Regioni di darsi una propria legge elettorale e una propria forma di governo non rispondeva a una scelta ultrafederalista (dico "*ultra*" perché anche negli Stati effettivamente federali il "*foedus*" non consente, di fatto, simile libertà: negli USA uno Stato potrà prevedere o non prevedere la pena di morte ma non si azzarda a cambiare il modo di elezione del Governatore, se non per le "primarie"). Rispecchiava invece la incertezza circa la definitiva adozione, o meno, del sistema maggioritario e dell'elezione diretta. Ricordo bene, del resto, che questa fu la motivazione (o almeno una delle motivazioni) che portò il relatore, nella Commissione De Mita-Iotti, a proporre per la prima volta tale scelta, poi passata alle successive iniziative parlamentari. La conseguenza è davanti ai nostri occhi: la paralisi di tutti i Consigli regionali (con la sola eccezione di quello calabrese, che svuota la elezione diretta) non ancora pronti al varo degli Statuti perché incartatisi attorno a questa scelta.

Né – credo – la dottrina è riuscita ad avere, in questi ultimi anni, idee più chiare rispetto a quelle delle maggioranze al Governo. Non sono mancate raffinatissime ricostruzioni dogmatiche ma talvolta si fa fatica a individuare l'armatura che le sostiene. Logoratesi parole d'ordine come "programmazione", "riforma dello Stato", "partecipazione" che hanno contrassegnato i decenni precedenti essa è rimasta priva di riferimenti. Avrebbe potuto assumere la sfida del "*glocal*" (*global* + *local*), che rifiuta centralismo e localismo e valorizza in tutto il mondo, in varie forme, la dimensione regionale (ne ho parlato in *Il governo locale nell'economia globale*, in questa Rivista 1999, fascicolo 6) ma questo non è avvenuto e la linea prevalente è rimasta solo quella "*local*"; linea contrassegnata dal tentativo di trascinare ai livelli sempre più bassi le funzioni pubbliche. Secondo questa linea – che certo estremizzo – trasferire una funzione alla Regione è meglio che lasciarla allo Stato; trasferirla ai Comuni è meglio che lasciarla alla Regione. E ciò sulla base di una lettura unilaterale del principio di sussidiarietà, spesso trascurando che problema dell'Italia è sì il centralismo ma lo è anche il localismo (una zona industriale accanto ad ogni cam-

panile e magari una sede universitaria in ogni Comune di media grandezza, ma nessuna discarica nel proprio territorio). E del resto localismo e centralismo si richiamano a vicenda: basti pensare alla microlegislazione che continua imperterrita a contrassegnare l'attività legislativa del Parlamento nazionale.

Che fare? La risposta riguarda in modo diverso i vari attori. Il centro-destra deve dirci quale progetto intende varare, se quello di Bossi o quello di Fini, evitando di trovarsi nelle condizioni del "Visconte dimezzato", sotto la cui minacciosa armatura si erano insediati due diversi guerrieri, in lotta fra loro. Il centro-sinistra deve evitare di indossare l'armatura del "Cavaliere inesistente" difendendo un testo al quale non crede e dovrebbe dichiararsi disposto a collaborare per correggere la riforma del 2001. La dottrina dovrebbe smettere, a sua volta, di comportarsi come il "Barone rampante", che dalle fronde aeree di un grande albero, seduto a cavalcioni di un ramo comodo, si ostina a chiosare testi poco probabili; e delle due l'una o prendersi una vacanza oppure, meglio ancora, rimboccarsi le maniche e contribuire anch'essa alla ristrutturazione dell'edificio esistente. Parafrasando Marx si può dire: se i costituzionalisti hanno fin qui interpretato il sistema delle autonomie adesso è ora di contribuire a cambiarlo, secondo linee e principi ispiratori coerenti. Scendendo in campo anche nella progettazione si eviterà di lasciare spazio – mi limito a un solo esempio – alla trovata di chi pensa di potere dirimere il conflitto fra AN e la Lega sostituendo all'espressione "interesse nazionale" l'espressione "interesse federale", trascurando alcuni particolari: che l'Italia non è uno Stato federale, che negli USA la giurisprudenza della Corte suprema usa indifferentemente – come accennato – l'espressione "*national interest*" e "*federal interest*" e che comunque si riproporrebbero intatti i problemi posti da chi teme l'uso di queste espressioni senza un adeguata cornice procedurale.

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 riprender 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 camerali, 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 italiana

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 corpora 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 leggi-quadro, 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 camerali (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 riprendere 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 discorso, 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 ovverosia 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 patizio 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 recepirla 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.

Intervento alla tavola rotonda virtuale

di Paolo Cavaleri

Considerando unitariamente l'oggetto di questa intervista "virtuale", mi pare che la catena dei quesiti si regga su due fulcri: da una parte sui nodi irrisolti nella riforma del 2001, dall'altra sulle proposte di modifiche costituzionali presentate di recente per darvi soluzione.

Quanto al primo punto, si possono richiamare, tra le principali questioni aperte, quelle della potestà concorrente; del catalogo delle materie; del significato da attribuire alla scomparsa del riferimento all'interesse nazionale; della partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione degli atti normativi comunitari e degli accordi internazionali; della portata del potere sostitutivo; della attuazione del fondamentale art. 119 Cost. (che riconosce autonomia di entrata e di spesa alle Regioni e agli enti locali) in coerenza con il quadro complessivo della finanza pubblica e del sistema tributario; della modalità di partecipazione dei rappresentanti delle autonomie territoriali nella Commissione parlamentare per le questioni regionali; della mancata previsione di una Camera delle autonomie.

Stando alla dottrina prevalente, a colmare la maggior parte di queste lacune e imperfezioni si può provvedere per la via della legislazione ordinaria, attraverso disposizioni di attuazione, integrazione, chiarificazione dei principi costituzionali (ovviamente, non alla mancata istituzione della Camera delle autonomie), ma la classe politica dominante sembra considerare preferibile (con qualche contraddizione, come si vedrà) la strada di una ulteriore e ampia riforma costituzionale.

Quanto al secondo punto, l'attenzione va a mio avviso concentrata sul disegno di legge costituzionale (che per semplicità si può indicare come "La Loggia-Bossi") approvato dal Consiglio dei ministri in data 11 aprile 2003 per dare una nuova fisionomia all'appena riformato Titolo V, parte seconda, della

Costituzione. Questo testo, che punta a razionalizzare e a consolidare il nuovo ordinamento autonomista disegnato nel 2001, assorbe infatti il disegno di legge costituzionale di recente approvato dalle Camere in prima deliberazione (Atti Senato, n. 1187-B), il quale invece si limita ad estendere la competenza “esclusiva” delle Regioni in materia di sanità, istruzione e polizia locale (si tratta del progetto sulla cd. *devolution*).

Ecco, allora, qual è il filo conduttore di questo mio breve intervento: una schematica valutazione, in rapporto alle carenze della riforma del 2001, della coerenza e della utilità delle soluzioni prospettate.

1. Si può partire, come primo problema, dalla potestà concorrente, a proposito della quale la dottrina si è chiesta non solo se le Regioni possano legiferare in assenza di leggi cornice ed eventualmente se si possano ancora estrarre i principi fondamentali dalla legislazione statale vigente (come prima della riforma del 2001); ma – soprattutto – ha manifestato serie perplessità riguardo al mantenimento stesso della potestà in questione, principalmente perché fonte di un contenzioso aspro (e non facile da amministrare) davanti alla Corte costituzionale.

Il d.d.l. cost. “La Loggia-Bossi” mira a risolvere radicalmente il problema riscrivendo il testo dell’art. 117 Cost., che in apparenza non contempla più la potestà concorrente, ma si limita semplicemente ad elencare, nel comma 3, le materie di competenza esclusiva dello Stato, e, nel comma 4, le materie di competenza esclusiva delle Regioni. A meglio vedere, però, le “pericolose” occasioni di interferenza fra potestà statale e regionale non sono del tutto scongiurate, se è vero che molte materie non sono assegnate interamente allo Stato. Ad esempio, infatti, materie come la tutela della salute, la tutela del paesaggio, l’alimentazione, sono di competenza statale solo per quanto riguarda le “norme generali”, il che fa pensare che allo svolgimento della disciplina di tali materie siano chiamate le Regioni. Ne deriva, in prospettiva, che l’interprete dovrà risolvere il problema della distinzione delle “norme generali” (di competenza statale), dalla restante disciplina (di spettanza

statale), dalla restante disciplina (di spettanza regionale). E questo, al di là del diverso dato lessicale, rappresenta una difficoltà non molto diversa da quella che la attuale potestà concorrente pone quando richiede di distinguere, all'interno di una materia, i principi fondamentali (statali) dalla disciplina di dettaglio (regionale).

Forse, l'unico modo per evitare l'insorgere del problema sarebbe la creazione di una Camera delle autonomie, che potrebbe essere la sede idonea per trovare, sul piano politico, un accordo per tracciare, preventivamente e con portata generale, la linea di confine tra competenze statali e regionali. Verrebbe così sdrammatizzato, infatti, non solo il problema della distinzione tra norme generali o principi fondamentali, da una parte, e disciplina particolare dall'altro, ma verrebbe anche risolta la questione delle interferenze trasversali di alcune competenze statali all'interno degli ambiti assegnati alle Regioni (ad esempio in tema di tutela della concorrenza o di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

2. Quanto all'individuazione puntuale delle materie di spettanza – rispettivamente – dello Stato e delle Regioni, è indubbiamente opportuna una riflessione sul significato e sulla portata di alcune delle materie rientranti nella sfera regionale (sia esclusiva, sia concorrente), il cui contenuto va identificato in modo da non essere incompatibile con la dimensione regionale: molti hanno citato, come esempi, le materie relative alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, o alle grandi reti di trasporto e di navigazione, o alle professioni. Per risolvere il problema, il d.d.l. cost. "La Loggia-Bossi" rimaneggia abbondantemente, a favore dello Stato, gli elenchi di cui all'attuale art. 117 Cost., ma nello stesso tempo – peccando a mio avviso di incoerenza – in alcuni casi amplia oltre misura le competenze delle Regioni. Non si può infatti trascurare il fatto che (nel recepire il testo sulla cd. *devolution*) attribuisce loro, in via esclusiva, l'assistenza e l'organizzazione sanitaria, l'organizzazione scolastica, la definizione della parte dei pro-

grammi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione, la polizia locale. Non a caso vi è chi, in sede scientifica, ha evidenziato la difficoltà di identificare questi ambiti rispetto alle finitime aree di competenza statale e gli scompensi che potrebbero nascere, con grave danno per i cittadini, fra le diverse realtà territoriali.

Sul punto, infine, è il caso di sottolineare che il d.d.l. cost. “La Loggia-Bossi” adotta una impostazione diversa, rispetto alla riforma del 2001, anche per quanto riguarda l’individuazione dell’area di spettanza delle Regioni, che va ricostruita in parte sulla base di un elenco di materie (di potestà regionale esclusiva) indicate esplicitamente, e in parte sulla base del criterio di residualità (“ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”). Non mi pare che con questa tecnica duplice si rendano meno acuti i problemi ermeneutici posti dall’impiego del solo criterio di residualità.

3. È a tutti noto che la dottrina si interroga (dando risposte diverse) sul significato della scomparsa, nel nuovo Titolo V, di ogni riferimento testuale al limite dell’interesse nazionale. Personalmente sono dell’opinione che, nel quadro del vigente Titolo V, la potestà legislativa regionale non possa essere sottoposta a nessun altro limite oltre a quelli espressamente indicati dalla Costituzione, nei quali si esprime e attraverso i quali viene soddisfatto – a mio avviso esaustivamente – il valore dell’unità e indivisibilità della Repubblica consacrato nell’art. 5 Cost. Se è così, visto che non ne è rimasta alcuna traccia nel nuovo Titolo V, l’interesse nazionale non dovrebbe più avere cittadinanza nell’ordinamento; né come limite di merito, né come limite di legittimità (secondo la ‘trasformazione’ che ne ha operato la giurisprudenza costituzionale prima della riforma del 2001).

Probabilmente per rispondere a istanze di natura politica, piuttosto che per eliminare una effettiva carenza della riforma del 2001 (che tale a me non appare), il d.d.l. cost. “La Loggia-Bossi” reintroduce espressamente il limite dell’interesse nazionale accanto a quelli del rispetto dei vincoli degli obblighi in-

ternazionali e comunitari.

Con una scelta siffatta si rischia a mio avviso di riaprire e di aggravare alcuni vecchi problemi che a suo tempo sono stati evidenziati dagli studiosi. Vista la laconicità della formulazione testuale, ci si deve interrogare, infatti, sul significato da attribuire ad una formula generica qual è l'“interesse nazionale”, che può essere fatto coincidere – per citare i due estremi – con il contingente indirizzo politico governativo (comprimendo fortemente l'autonomia regionale), oppure essere identificato con l'*idem sentire* che aggrega in via permanente tutte le componenti della comunità statale, a prescindere dalle differenze ideologiche (con il massimo allentamento dei vincoli gravanti sul legislatore regionale). Non solo, ma ci si deve anche chiedere quale sia l'organo responsabile dell'accertamento del rispetto dell'interesse nazionale (il Parlamento o la Corte costituzionale?).

Anche qui, mi pare, pesa la mancata istituzione di una Camera delle autonomie.

4. Non mi sembra che la dottrina abbia criticato con accenti particolarmente negativi l'introduzione, con la riforma del 2001, del regionalismo “a geometria variabile” o a “specialità diffusa”; semmai ne ha stigmatizzato la difficile praticabilità, vista la complessa procedura prevista in proposito dall'art. 116, comma 3, Cost. Secondo tale disposizione, come si sa, forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite a qualsiasi Regione (non rientrante fra quelle a statuto speciale) con una legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta (a seguito di un'iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, e sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione stessa). Tale più ampia autonomia consiste nella partecipazione del legislatore regionale alla disciplina di alcune delle materie rientranti nella sfera esclusiva dello Stato, da una parte; dall'altra, nell'eliminazione o nell'attenuazione del vincolo dei principi fondamentali fissati dallo Stato in alcune delle materie (da indicare volta per volta) rientranti nella legislazione concor-

rente.

Ho fatto questa premessa perché tra le novità del d.d.l. cost. “La Loggia-Bossi” figura l’abrogazione del sopra citato art. 116, comma 3, Cost., che secondo la relazione di accompagnamento al progetto sarebbe “sostanzialmente superato dal nuovo assetto istituzionale”. Se è vero che l’eliminazione del “regionalismo differenziato” si può considerare praticamente indolore sul piano istituzionale, giacché manca qualsiasi prova dell’utilità dell’istituto, al quale non è stata data in alcun modo attuazione, resta l’impressione che si tratti – ancora una volta – di una decisione ispirata non tanto ad obiettivi di razionalizzazione dell’impianto costituzionale vigente, ma dettata piuttosto dall’esigenza di evitare attriti tra forze politiche che valutano in modo opposto le innegabili diversità esistenti fra le Regioni.

Come si vede da questa rassegna, necessariamente schematica, le soluzioni configurate dal d.d.l. cost. “La Loggia-Bossi” prendono in considerazione solo alcuni dei molti nodi irrisolti presenti nella riforma del 2001, e per questi pochi non mi pare vengano prospettate soluzioni efficaci e convincenti.

In particolare, va sottolineato che non viene colmata la principale lacuna che, nella prospettiva della costruzione di un ordinamento effettivamente federale, va addebitata alla riforma del 2001, e che è l’unica a richiedere necessariamente il ricorso alla legge costituzionale, vale a dire la mancata introduzione di una Camera delle autonomie. Indirettamente, l’istituzione di un organo siffatto avrebbe contribuito a rendere meno spinosi molti problemi (ad esempio quelli relativi alla potestà concorrente, o all’interesse nazionale) e forse a considerare superflue alcune delle altre modifiche che con il “La Loggia-Bossi” si vorrebbero apportare al testo attuale del Titolo V.

Di più, il citato disegno di ulteriore riforma del Titolo V è evidentemente ispirato ad una *ratio* in netta contraddizione con una legge ordinaria, la 131/2003, recentemente entrata in vigore per favorire l’attuazione del Titolo V nella veste attuale. Per averne conferma basta citare l’art. 1, prevalentemente destinato a consentire un lineare svolgimento della potestà concorrente. Si potrà discutere sulla via scelta allo scopo (di delegare al Go-

verno il compito di ricavare dalla legislazione vigente i principi fondamentali delle materie), ma resta il fatto che in tal modo si tende obiettivamente a consolidare questo tipo di potestà legislativa, e non ad abolirla, come invece si prospetta nel disegno di riforma costituzionale più volte citato.

In conclusione, al di là dell'interesse che l'attuale maggioranza può avere per rivendicare – sul piano politico – la paternità della riforma autonomista, mi sembra che il processo di maturazione e di consolidamento, nelle istituzioni e nella società, del nuovo assetto costituzionale dei rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali, sia tutt'altro che favorito dall'accavallarsi di più testi costituzionali che si modificano l'un l'altro a breve intervallo di tempo, senza seguire una linea comune. Per trovare soluzioni equilibrate e durevoli, mi pare molto più produttivo il contributo che può essere fornito, in primo luogo, dal legislatore ordinario e dalla prassi posta in essere dallo Stato e dai soggetti di autonomia; poi, dal lento ma costante lavoro della giurisprudenza e della dottrina.

Intervento alla tavola rotonda virtuale

di Antonio D'Andrea

1. A quasi due anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001, e a quasi quattro dall'approvazione della legge costituzionale 1/1999, le nubi che avvolgono il quadro istituzionale dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali non accennano a diradersi. Anzi, il futuro assetto "federale" dell'ordinamento italiano continua ad essere oggetto di dispute politiche tra i partiti della maggioranza di Governo (e tra questi e quelli di opposizione), e di iniziative legislative tra loro incoerenti, frutto di progressive ridefinizioni dell'accordo programmatico dei partiti dell'attuale coalizione governativa.

Le domande che il *forum* virtuale promosso da Roberto Bin pone sono già di per sé testimonianza eloquente della confusione e delle incertezze che regnano sotto il cielo delle riforme costituzionali: mentre la modifica del Titolo V approvata con la legge cost. 3/2001 muove i suoi primi, timidi, passi, soprattutto grazie alla giurisprudenza della Corte, il Parlamento ha appena "licenziato", dopo ben cinque diverse bozze, il cd. disegno di legge La Loggia, tradotto nella legge 5 giugno 2003, n. 131; ma in Parlamento "giacciono" progetti di legge costituzionale, entrambi di iniziativa governativa, di ulteriore riforma del Titolo V: uno per così dire minore – la cosiddetta "*devolution*" del ministro Bossi, per il riconoscimento alle Regioni di competenze legislative esclusive nelle tre materie della assistenza e organizzazione sanitaria, dell'organizzazione scolastica e definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione, e della polizia locale – e uno più ambizioso – quello approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta dell'11 aprile 2003 – che mira a riscrivere *ab imis* il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, a ripristinare il tanto conteso "interesse nazionale", e a puntualizzare in modo specifico lo "*status*" istituzionale di Roma capitale. Intanto Parlamento e

Governo continuano ad agire come se nulla fosse mutato nel testo della Carta fondamentale, legiferando in materie di competenza legislativa esclusiva – il Testo unico sull’edilizia è in questo senso esemplare – o attuando politiche fiscali e di bilancio che, pur comprensibili nell’attuale congiuntura finanziaria, tradiscono l’impostazione del nuovo art. 119 Cost., lasciando ben poco spazio all’autonomia impositiva delle Regioni e degli enti locali.

Insomma, la confusione del quadro istituzionale è tanta, anche se non sorprendente: è la conseguenza inevitabile di un uso “congiunturale” delle riforme costituzionali, come è stato autorevolmente detto, di riforme cioè portate avanti e approvate “a colpi di maggioranza”, al di fuori di un accordo condiviso tra maggioranza e opposizione e di una visione organica che sia in grado di indicare con sufficiente chiarezza il punto di arrivo del percorso riformatore. È a dir poco paradossale, a tacer d’altro, che il disegno di legge approvato dal Governo l’11 aprile 2003 sia già stato (parzialmente) sconfessato dalla stessa maggioranza, che ha indicato come obiettivi ulteriori la Camera delle Regioni e l’elezione regionale di parte dei membri della Corte costituzionale.

Queste sono considerazioni di politica legislativa che Bin implicitamente ci invita a tralasciare, per affrontare i (molti) problemi sul tappeto con spirito pragmatico e costruttivo. Non mi sottrarrò alla sollecitazione.

2. Parto dai nodi irrisolti della riforma del 2001, “la cui soluzione richiederebbe una disciplina di attuazione o di ulteriore revisione costituzionale”. Di “nodi irrisolti” ne sono stati evidenziati moltissimi, e sul tema i contributi della dottrina non si contano ormai più, dai più agili siti telematici alle riviste tradizionali. Proverò pertanto ad evidenziare alcuni tra i punti che a me paiono più significativi.

Il “convitato di pietra” di ogni discussione sul completamento della riforma è, immancabilmente, la Camera delle Regioni. Il “surrogato” ideato dall’art. 11 della legge cost. 3/2001, infat-

ti, non convince appieno, o non convince affatto, sia perché per ammissione della stessa disposizione costituzionale ha un carattere dichiaratamente transitorio, evocando un'auspicata e non meglio precisata "revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione", sia perché la sua attuazione è rimessa ad una facoltà dei regolamenti delle due Camere, che ad oggi non hanno ancora previsto nulla sul punto, sia infine per la difficoltà di individuare un criterio soddisfacente ed equilibrato di rappresentanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali. La trasformazione del Senato in Camera delle Regioni implicherebbe una serie di conseguenze di non trascurabile portata, e indurrebbe probabilmente una qualche semplificazione del quadro dei rapporti Stato-Regioni: parte delle dispute sulla dimensione, nazionale o regionale, degli interessi da perseguire troverebbe composizione nella sede parlamentare, che diverrebbe a quel punto la naturale stanza di compensazione e di sintesi degli interessi contrapposti. Ed è per questo che la mia preferenza va verso moduli organizzativi di stampo tedesco, che garantiscano agli esecutivi regionali una rappresentanza (dell'ente regione), anziché verso il modello statunitense successivo al XVII emendamento del 1913, che ha mantenuto soltanto il criterio della pari rappresentanza degli Stati, ma ha applicato la regola della elezione popolare diretta dei senatori. Esprimo invece perplessità sulla necessità di assicurare anche agli enti locali una rappresentanza parlamentare, sia in ragione del loro elevatissimo numero (oltre 100 Province e oltre 8000 Comuni), tale da rendere pletorica o disrappresentativa la loro eventuale presenza al Senato, sia per non creare una concorrenza con gli istituendi Consigli delle autonomie locali. Con la presenza di una Camera delle Regioni, poi, potrebbe essere superata la questione della nomina da parte delle Regioni di alcuni componenti della Corte costituzionale (non senza l'avvertenza che, comunque, è difficilmente eliminabile e finanche irrinunciabile il carattere "centralista" delle Corti supreme, che si sposa normalmente alla scelta di fondo di garantire l'unitarietà dell'ordinamento come valore fondamentale); e, quel che mi pare più significativo, anche molte delle incertezze

in ordine alla esatta delimitazione delle competenze legislative e amministrative dei due enti: mi pare indubbio, infatti, che, se si consente alle Regioni di partecipare, con i loro governi, in modo determinante, all'*iter* legislativo nazionale, si legittima il Parlamento nazionale a stabilire, in termini difficilmente insindacabili (alla stregua di quanto affermato dalla Corte suprema nordamericana fin dalla nota sentenza *McCullock vs. Maryland* del 1819) il confine di ciò che, secondo la Costituzione, debba intendersi per interesse nazionale e ciò che invece può essere lasciato alla competenza degli enti decentrati, partendo ovviamente dalle Regioni stesse.

3. La riflessione sui nodi irrisolti della riforma del 2001 va estesa, a mio avviso, ad alcune lacune evidenziate dalla legge cost. 1/1999. È noto che, ad oggi, nessuna Regione ordinaria è ancora riuscita a completare il lavoro di riforma degli Statuti e a dettare nuove regole in tema di forma di governo e di legge elettorale. Il principale motivo frenante pare essere la rigidità dei vincoli che la Costituzione ha posto ai Consigli regionali, ed in particolare l'impossibilità, sancita dalla stessa Corte costituzionale, di sottrarsi alla regola del *simul stabunt simul cadent* in caso di scelta dell'investitura popolare diretta del vertice dell'esecutivo. Vedo in questo un'implicita sfiducia del legislatore costituzionale nei confronti della capacità delle Regioni di trovare al proprio interno le condizioni politiche e istituzionali, e le regole giuridiche, per assicurare stabilità (e quindi autorevolezza) agli esecutivi. Ma la vicenda del referendum friulano indica, al contrario, che il "valore" della legittimazione popolare diretta del governo regionale, e della stabilità di maggioranze e esecutivi, sembra ormai entrato a far parte del DNA degli elettori: in altre parole, per far sì che l'ente Regione assuma, nella coscienza collettiva, la dimensione che è quella propria di ordinamenti di carattere federale, è necessario coinvolgere e responsabilizzare il corpo elettorale regionale nella scelta degli strumenti di autogoverno, senza eccessivi vincoli costituzionali. La governabilità regionale deve salire dal basso, come risultato

di una maturazione della sensibilità politica del corpo elettorale (e soprattutto dei suoi rappresentanti), piuttosto che essere calata dall'alto con atteggiamento "paternalistico". Riterrei quindi opportuno affrancare i legislatori statutari, con una modifica dell'art. 126 Cost., dai condizionamenti che oggi derivano loro dalla formulazione attuale della norma, lasciando maggiore libertà di scelta. Conosco l'obiezione di Augusto Barbera, secondo cui la prassi degli ordinamenti federali conosce una tendenziale uniformità delle forme di governo degli enti decentrati; nondimeno reputo che una piena libertà delle Regioni nella elaborazione della propria forma di governo possa rappresentare un'occasione di crescita della loro autorevolezza istituzionale, finora clamorosamente mancata.

Seguendo questa linea di ragionamento, mi domando poi se non richieda qualche "ritocco" di carattere costituzionale anche il testo dell'art. 123 Cost., quantomeno nella parte in cui limita il contenuto "necessario" degli Statuti regionali, e quindi la loro vincolatività giuridica, ad alcuni aspetti organizzativi, sia pure rilevanti, negando invece spazio per una formulazione di principi fondamentali giuridicamente apprezzabili, in grado di integrare il parametro di legittimità della legislazione regionale. Non mi nascondo certo che una simile soluzione lascerebbe aperto il problema delle forme del sindacato giurisdizionale su eventuali violazioni, senza il quale i principi enunciati dallo Statuto rischierebbero di rimanere lettera morta; ma già oggi il nostro ordinamento ammette, sia pure per aspetti limitati, la facoltà della Corte di utilizzare gli Statuti come norme interposte del giudizio di costituzionalità, e questa facoltà potrebbe essere agevolmente estesa anche ai principi fondamentali. Ricordo, a questo proposito, la "felice" esperienza dell'ordinamento statunitense, nel quale le Costituzioni statali sono state spesso pioniere di nuovi diritti fondamentali o di nuove forme di tutela dei diritti tradizionali, sia pure in un contesto nel quale le competenze legislative degli enti decentrati coinvolgono in modo più immediato i diritti civili e sociali dei cittadini; ma la competenza esclusiva statale, stabilita dall'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sta ad indicare che anche nel nostro ordinamento si sta andando nella direzione di fissare in modo uniforme a livello nazionale standard minimi di protezione, lasciando alle Regioni la libertà di arricchire il contenuto della tutela dei diritti, eventualmente anche attraverso principi di rango statutario.

4. Tornando ai “nodi irrisolti” della riforma del 2001, il dibattito più acceso ruota intorno alla competenza legislativa regionale e ai suoi limiti. Lo testimonia la circostanza che i progetti di ulteriore riforma del Titolo V attualmente all’esame del Parlamento – la *devolution* della sanità, dell’istruzione e della polizia locale, e il disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri l’11 aprile 2003 – limitano il proprio campo d’azione ad una riscrittura, parziale il primo e radicale il secondo, dell’art. 117 Cost., ridefinendo le materie di competenza legislativa regionale. È noto che l’art. 117 attualmente in vigore ha sollevato una serie di dubbi che attendono ancora un positivo chiarimento nella prassi; ed è altresì noto che alcune materie compaiono erroneamente nell’elenco del comma 3, pur essendo evidente il carattere nazionale, come la distribuzione nazionale dell’energia e le grandi reti di trasporto e navigazione. Sotto questo punto di vista, potrebbe essere sufficiente una operazione di *drafting* del testo costituzionale, con alcune limitate correzioni degli elenchi. Quel che ancora oggi manca, per poter individuare esattamente i “nodi irrisolti” della riforma dal punto di vista delle competenze legislative, è una verifica del concreto atteggiarsi nella prassi del riparto attualmente in vigore, e della sua interpretazione da parte degli organi e enti chiamati a dargli concreta attuazione. Le Regioni, infatti, stanno tardando a “sfruttare” appieno le potenzialità legislative offerte loro dal nuovo art. 117 Cost., denunciando gravi limiti tecnici e politici; il Parlamento continua a legiferare come se non fosse mutato nulla nel riparto di competenze; e la Corte costituzionale ha già evidenziato la tendenza ad estendere la portata delle clausole di

competenza esclusiva statale, riconoscendo al Parlamento poteri di intervento trasversali capaci di incidere in modo significativo anche su materie di competenza esclusiva regionale. Manca tuttavia ancora oggi soprattutto una significativa attuazione regionale del nuovo riparto di competenze, che consenta di ricavare indicazioni significative ed esaurienti, in grado magari di suggerire interventi correttivi da apportare. Così che la Costituzione formale, riscritta dal legislatore del 2001, non è ancora stata vivificata e tradotta in Costituzione applicata: intendo dire che, più che i testi scritti, molto potrebbe fare un effettivo *self-restraint* del Parlamento nel legiferare in campi di interesse regionale, facendo ampio uso della facoltà di delega della potestà regolamentare contemplata dall'art. 117, c. 6, Cost.; altrettanto si potrebbe ottenere da una giurisprudenza della Corte costituzionale capace di marcare una discontinuità rispetto al passato; ma soprattutto decisiva potrebbe risultare la specializzazione tecnica dei corpi legislativi regionali, capaci di opporre alla invadenza del legislatore statale un *corpus* normativo accurato e ritagliato sulla specificità delle situazioni locali. Tutto questo sembra ancora di là da venire; ma condivido l'analisi di Bin, quando osserva che è attraverso questo che i Consigli regionali possono recuperare quella centralità che temono di aver perduto con l'elezione diretta del Presidente della Giunta, piuttosto che con il ripristinare l'elezione consiliare dell'esecutivo; e, aggiungo io, è su questo che si gioca il successo della riforma dell'ordinamento regionale, che non può esaurirsi nel trovare un "capo" autorevole in cui riconoscersi, ma richiede che le Regioni riescano a farsi interpreti autentici delle dinamiche sociali ed economiche della collettività e del territorio amministrati, traducendole in disposizioni normative e in azione di governo.

Oltre che sul tema della competenza legislativa – e della qualità della legislazione regionale – il successo della riforma si gioca sull'effettiva estensione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali. Come è noto, il nuovo art. 119, c. 2, riconosce a Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni il potere di stabilire e applicare tributi ed entrate propri, "in ar-

monia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Ma la disposizione non esaurisce la disciplina dell'autonomia finanziaria degli enti decentrati, perché l'art. 117, c. 3, Cost., demanda alla potestà legislativa concorrente "l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", e perché l'art. 23 Cost. pone una riserva di legge – e quindi esclude una autentica autonomia di Comuni, Province e Città metropolitane – in materia tributaria. Fino ad oggi, nel panorama dell'autonomia finanziaria delle Regioni non è cambiato presso che nulla, e tutto è cristallizzato alla disciplina fissata dal d.lgs. 56/2000, enfaticamente denominato "federalismo fiscale", che ha sicuramente ampliato le risorse disponibili in capo alle Regioni, prevedendo forme di accesso diretto ad alcune imposte statali, ma ha negato una vera e propria autonomia impositiva, che consiste nella possibilità di decidere su quali fonti di reddito e di ricchezza incidere, e in che modi. In tal modo, le Regioni dispongono di risorse autonome, come vuole la prima parte del comma 2 dell'art. 119 Cost., dei mezzi finanziari necessari a far fronte alle proprie competenze, ma vengono sostanzialmente escluse da una logica redistributiva, dalla possibilità cioè di utilizzare il sistema tributario come veicolo di perseguimento dell'eguaglianza sostanziale tra i cittadini, o quantomeno come ambito di scelte politiche qualificanti. Che questa possa essere – o rischi di essere – la chiave di lettura della riforma dell'art. 119 si ricava, a mio avviso, dall'aver riservato allo Stato il potere di dettare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, c. 3), e dal fatto che spetta sempre allo Stato destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona"; ma, più in generale, lo si ricava da una interpretazione del principio di eguaglianza che non contempla significative differenziazioni su base territoriale in materia tributaria. Siamo ben lontani, come

si vede, da un regionalismo “competitivo”, che consenta alle Regioni di utilizzare la leva fiscale come strumento per attrarre sul proprio territorio attività economiche o per incidere in misura significativa sulle dinamiche dei rapporti sociali. Le difficoltà finanziarie in cui si dibatte attualmente lo Stato centrale certo non aiutano le Regioni a conquistare uno spazio autonomo in materia tributaria; ma è chiaro che, fino a che lo Stato assorbe una percentuale così rilevante della capacità fiscale dei cittadini, non resta spazio alle Regioni per applicare una politica tributaria autonoma, sia pure coordinata con i principi fondamentali dettati dalla legge dello Stato. Occorre a mio avviso procedere con più decisione a ridefinire il patto fiscale che lega i cittadini, lo Stato e le Regioni, magari trasferendo a queste ultime parte del debito che grava sul governo centrale nelle materie di competenza regionale, come la sanità.

Per il resto la riforma del 2001 lascia aperti, più che nodi irrisolti, alcune questioni, cui ha suggerito una soluzione, come si vedrà, l’approvazione del disegno di legge La Loggia. Prima di esaminarlo, mi preme però ancora sottolineare il ritardo con cui viene data attuazione alla previsione, prima legislativa e ora costituzionale, delle Città metropolitane, enti che oggi vanno equiparati a Comuni e Province nell’articolazione degli enti locali. Si discute dello *status* di Roma capitale, al momento senza esito, ma si differisce *sine die*, anche per colpa degli stessi enti locali interessati, l’istituzione di questi nuovi enti, che diventano sempre più urgenti in considerazione della difficoltà di gestione e amministrazione delle grandi realtà urbane. Anche in questo ambito, come già rilevato per la potestà legislativa e finanziaria (ma anche per quella amministrativa), lo studioso deve confrontarsi con il paradosso di disposizioni innovative, che tardano però a trovare attuazione, indebolendo la portata del disegno complessivo. Ricordo infatti che le Città metropolitane rappresentano una, se non la principale, traduzione sul piano istituzionale dei principi di adeguatezza e differenziazione; e mi chiedo su che piani tali principi possano trovare applicazione concreta, se non si riesce a tradurre in istituzioni vive e concretamente operanti anche quelle che la Costituzione, e la legge

prima, ha espressamente previsto, e che rispondono ad esigenze di per sé evidenti.

Non vedo, infine, la necessità di reinserire formalmente tra i limiti della potestà legislativa regionale l'interesse nazionale, affrettatamente eliminato dalla legge cost. 3/2001, e ancora oggi al centro di polemiche sull'opportunità della sua reintroduzione. Interesse nazionale come limite alla potestà legislativa regionale e carattere unitario dell'ordinamento sono un tutt'uno, e non è la sua esplicita menzione nell'art. 117 o nell'art. 127 Cost. a legittimarlo: vero è che l'interesse nazionale è la traduzione del principio di unità e indivisibilità dell'ordinamento sancito dall'art. 5 Cost., è il riconoscimento di una sovranità unitaria che comprende al suo interno le articolazioni territoriali ma che deve necessariamente trovare un momento di sintesi sul piano interno e internazionale. Non a caso, l'interesse nazionale è ben presente anche negli ordinamenti più marcatamente federali, e diventa recessivo soltanto nella discontinuità tra Stato federale e Confederazione di Stati. Escludo quindi che sia di per sé decisivo aver eliminato l'interesse nazionale dal testo della Costituzione, o che questo impedisca alla Corte costituzionale di farne uso nel sindacato di costituzionalità; o che, al contrario, reintrodurlo formalmente rappresenti l'ultima trincea contro gli eccessi e le potenzialità separatiste nascoste tra le pieghe del progetto di *devolution*. Anche in questo campo è questione di proporzionalità, di equilibrio tra interessi configgenti: e così tanto più sarà possibile rafforzare l'interesse nazionale – e non farne un “nemico” delle aspirazioni autonomistiche di talune regioni, o di talune forze politiche – quanto più esso verrà invocato a garanzia di valori effettivamente unitari e superiori, e verrà applicato con tecniche rispettose del dettato costituzionale. Non va dimenticato, infatti, che nella compilazione degli elenchi di materie di competenza legislativa, il legislatore costituzionale ha già effettuato una valutazione *a priori* di quali ambiti di intervento coinvolgano interamente l'interesse nazionale (comma 2 dell'art. 117, materie di competenza statale esclusiva), di quali richiedano soltanto principi fondamentali uniformi sul piano nazionale (comma 3

dell'art. 117, materie di competenza concorrente) e di quali invece per definizioni non mettano in gioco valori unitari (comma 4 dell'art. 117, materie di competenza regionale esclusiva). Ogni "invocazione" dell'interesse nazionale dovrà tenere conto di questa ripartizione costituzionale, e pertanto ogni invasione della competenza regionale (concorrente o esclusiva) da parte del legislatore statale rappresenta un'eccezione da valutare in termini rigorosi e restrittivi.

Un'ultima battuta a proposito della cd. "clausola della condizione più favorevole", contenuta nell'art. 10, l. cost. 3/2001. Da anni, ormai, le Regioni a statuto speciale "inseguono" le Regioni ordinarie sul piano delle soluzioni istituzionali (le leggi cost. 1/1999 e 2/2001) e delle funzioni (il d.lgs. 112/1998 – e, prima, il d.P.R. 616/1977 – e la legge cost. 3/2001). Con la clausola della condizione più favorevole si è nobilitato al rango di precetto costituzionale un principio già affermato in passato dalla Corte costituzionale con riferimento alle funzioni amministrative trasferite alle Regioni ordinarie. Ma la stessa Corte costituzionale, nelle prime pronunce che richiamano la clausola in esame, ne ha fatto un'applicazione ambigua e incerta (in materie "promosse" a competenza regionale esclusiva, come la caccia, infatti, continua a ritenere applicabile per le Regioni a statuto speciale il limite delle norme fondamentali delle riforme economiche-sociali, che è proprio della potestà legislativa primaria degli Statuti speciali). Si tratta probabilmente di una conseguenza inevitabile di una disposizione mal formulata, che ha lasciato aperte più incertezze di quanto si proponeva di risolvere. La l. cost. 3/2001 – e oggi i progetti di riforma *in itinere* – avrebbe a mio avviso dovuto cogliere l'occasione per mettere mano agli elenchi di competenza legislativa anche delle Regioni a statuto speciale: se infatti uno degli attributi della specialità delle cinque Regioni e delle due Province autonome risiedeva nel disporre di competenze legislative maggiori e più ampie rispetto agli omologhi enti ordinari, con la riforma del 2001 questa ragione di specialità è venuta completamente meno, ed anzi pone le Regioni speciali in una condizione peggiore rispetto alle altre. Tanto valeva, e tanto varrà, estendere la validità

dell'art. 117, commi 2, 3 e 4, anche alle Regioni a statuto speciale, individuando puntualmente le poche materie nelle quali vengono riconosciute alle Regioni speciali competenze ulteriori in ragione delle proprie peculiarità storiche e geografiche. L'appuntamento è rimandato all'"adeguamento dei rispettivi Statuti", che dovrebbe essere l'occasione per un ripensamento generalizzato della logica della specialità, magari attraverso un più convinto utilizzo della previsione dell'art. 116, c. 3, Cost., opportunamente modificata.

5. Alla attuazione della riforma del 2001 il Parlamento ha provveduto, fino ad ora, con la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3". La storia dell'approvazione del disegno di legge, formulato in ben cinque diverse versioni, dice già molto sulle perplessità che una simile soluzione tecnica può suscitare. Mi domando infatti se ci fosse bisogno di una legge organica di adeguamento dell'ordinamento alla riforma del 2001, o quantomeno se ce ne fosse bisogno nei termini in cui è stato approvato dalle Camere. Complessivamente, la legge 131/2003 contiene disposizioni di carattere procedurale, ma rimanda a decisioni sostanziali, spesso affidate (ingiustificatamente) al Governo, l'esatto chiarimento della portata delle nuove disposizioni costituzionali. In questi termini, la legge La Loggia risolve poco, o non risolve affatto, i dubbi e le incertezze sollevate dalla l. cost. 3/2001, ed anzi solleva altre perplessità di non poco conto, non ultime quelle sulla concreta attuazione delle sue stesse disposizioni. Come a dire, una legge nata con l'intento di attuare la riforma è in realtà a sua volta una legge che richiede di essere attuata, e quindi è un'inutile duplicazione di leggi che dovranno essere approvate. Mi soffermerò su alcuni aspetti che mi paiono più significativi e che sono già stati puntualmente segnalati dalla dottrina.

Lascia perplessi, innanzitutto, l'utilizzo dello strumento dei decreti legislativi per la ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente. Si tratta, in

verità, di decreti legislativi dalla dichiarata portata transitoria, in attesa che entrino in vigore le leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, e meramente riassuntivi e compilativi delle disposizioni legislative statali già in vigore. Temo però che, se mai simili strumenti normativi vedranno la luce, si riveleranno fonte di inesauribili contrasti interpretativi, non fosse altro perché la individuazione dei principi fondamentali di una materia è di per sé e comunque operazione delicata di politica legislativa, che presuppone un alto tasso di discrezionalità; ed infatti, la lettura dei criteri direttivi, enunciati nell'art. 1, c. 6, l. 131/2003, cui il Governo dovrà attenersi nella predisposizione dei decreti legislativi menzionati, mostra che quel che si chiede all'esecutivo non è la mera "ricognizione" dell'esistente, da incasellare ordinatamente in testi unici facilmente consultabili e pronti all'uso, ma una complessa attività che dovrebbe implicare: *a)* la delimitazione dei "settori organici della materia in base a criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari"; *b)* la selezione, tra quelli che devono essere qualificati come principi fondamentali, di quelli che risultano rilevanti "per garantire l'unità giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica, nonché il rispetto dei principi generali in materia di procedimenti amministrativi e di atti concessori o autorizzatori"; *c)* la valorizzazione, attraverso la individuazione dei principi fondamentali, del nuovo sistema di rapporti istituzionali derivante dagli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione; *d)* infine, il perseguimento del principio di eguaglianza sostanziale tra uomini e donne. Come si vede, sono criteri direttivi molto ambiziosi, e che, in contrasto con quanto previsto dal comma 4 dello stesso articolo, faranno sì che inevitabilmente i decreti legislativi avranno un carattere profondamente innovativo, quanto meno nello scegliere come graduare tra loro i diversi principi fondamentali della legislazione statale vigente, e come attribuire a taluni tra essi una più stretta prossimità con gli attribuiti

qualificanti dell'interesse nazionale, individuati nella garanzia dell'unità giuridica ed economica, nella tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e nel rispetto della normativa comunitaria e internazionale. Mi chiedo peraltro se la Corte costituzionale, in caso di contrasto con la propria precedente giurisprudenza, vorrà tenere conto delle elaborazioni del Governo, o privilegerà la continuità dei propri orientamenti. Riprendo infine, sul punto, i rilievi in ordine alla violazione della riserva di assemblea per l'approvazione delle leggi di potestà concorrente che si può desumere dal comma 2 dell'art. 11, l. cost. 3/2001: complice anche il ritardo con cui i regolamenti parlamentari provvedono a dare effettività alla previsione della partecipazione dei rappresentanti di enti locali alla Commissione per le questioni regionali, si prosegue nella tendenza a valorizzare la Conferenza Stato-Regioni quale strumento di raccordo tra livelli territoriali; con la conseguenza, già ampiamente evidenziata, di un rafforzamento della posizione istituzionale dei rispettivi esecutivi, anche in ambiti, come la determinazione dei principi fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente, che rappresentano terreno proprio di azione (e di interazione) degli organi legislativi.

L'art. 8 della legge 131/2003 dà attuazione al comma 2 dell'art. 120, che disciplina, come è noto, il potere sostitutivo del Governo. Di fronte ai molteplici dubbi prospettati dalla dottrina, la legge 131/2003 si è limitata a chiarire che il potere sostitutivo può essere esercitato anche attraverso atti normativi, non meglio identificati, e che si possa prescindere, almeno temporaneamente, dal rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione quando vi siano ragioni di urgenza non procrastinabili. Come si vede, anche dopo il chiarimento legislativo, permangono intatti i dubbi in ordine alla natura del potere sostitutivo e a come concretamente possa attuarsi la deroga all'ordine costituzionale delle competenze legislative mediante interventi surrogatori del Governo.

Mi paiono invece utili alcune specificazioni contenute nell'art. 9 della legge 131/2003 – a parte l'oscuro riferimento alla particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo sta-

tuto speciale della Regione siciliana – sia con riferimento ai tempi del controllo di costituzionalità, sia con riguardo alla possibilità di coinvolgere gli enti locali, attraverso la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e il Consiglio delle autonomie locali, nella decisione di adire la Corte costituzionale, sia infine per il riconoscimento della possibilità di sospendere l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso quando vi sia "il rischio di un pregiudizio irreparabile all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini".

Infine, la lettura combinata degli artt. 2 e 7 della legge 131/2003 chiarisce che le funzioni fondamentali dei Comuni, dei Province e delle Città metropolitane, che lo Stato è chiamato ad individuare ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. *p*), sono quelle "connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte". A queste dovranno poi aggiungersi le ulteriori funzioni che Stato e Regioni dovranno conferire ai Comuni e agli altri enti locali in omaggio ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Anche in questo caso, si vedrà dai decreti delegati attuativi in che misura le funzioni comunali risulteranno arricchite o manterranno il profilo attuale. Ma da subito si può rilevare che il legislatore ordinario ha confermato la scelta di abolire i controlli sugli atti amministrativi degli enti locali, maturata all'indomani dell'abrogazione dell'art. 130 Cost., mantenendo soltanto il controllo sugli organi.

6. In questo quadro, mentre l'attuazione legislativa della riforma del 2001 procede, sia pure a passi lenti, lo scenario di riferimento sembra destinato a mutare ulteriormente, quantomeno se maturerà nella maggioranza di governo l'accordo politico su almeno uno dei due progetti di legge all'esame del Parlamento.

Del progetto di *devolution* si conoscono la storia e le motivazioni. Esso ha preso le mosse alla fine della scorsa legislatura, come “risposta polemica” del centro-destra, e di alcune Regioni del nord guidate da esponenti della Casa delle libertà, alla riforma del Titolo V approvata dall’allora maggioranza di centro-sinistra, ed è stato poi coltivato dal ministro per le riforme istituzionali Bossi come un punto essenziale della partecipazione della Lega nord al Governo in carica. Il progetto è semplice: senza modificare l’attuale art. 117 Cost., aggiunge dopo il comma 4 una disposizione che consente (*rectius*: impone) alle Regioni di “attivare” la competenza legislativa esclusiva per l’assistenza e organizzazione sanitaria, per l’organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche, per la definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione, e per la polizia locale. Ma se il progetto è semplice, è assai problematico il suo inserimento, così com’è, nel testo di una Costituzione che rimarrebbe per il resto invariata. La nuova disposizione, così com’è attualmente prospettata, infatti, sarebbe destinata a convivere con la procedura dell’art. 116, c. 3, Cost., che consente anch’essa il riconoscimento alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia – e, perché no, di competenza legislativa esclusiva – in molte materie, tra cui quelle stesse che il progetto sulla *devolution* comprende. La procedura *ex* art. 116, c. 3, è una procedura contrattata, che presuppone l’intesa tra i diversi livelli istituzionali coinvolti, mentre il modello previsto dal nuovo comma 5 dell’art. 117 ipotizza una potestà unilaterale delle Regioni, cui lo Stato non potrebbe opporsi. Anzi, nell’ultima versione conosciuta del progetto, le Regioni non si limiterebbero a poter attivare tali competenze esclusive, ma sarebbero tenute a farlo, pur senza prevederne i tempi, le modalità e le conseguenze in caso di inadempimento. In realtà, è ben difficile immaginare che le Regioni possano autonomamente attivare simili competenze legislative, senza una qualche forma di raccordo e di intesa con lo Stato, sia perché rimarrebbe da sciogliere il nodo delle risorse necessarie per finanziare le nuove competenze, che coprono

una percentuale significativa del bilancio pubblico statale e del debito pregresso, sia perché le nuove norme andrebbero coordinate con altre disposizioni costituzionali che comunque incidono nelle materie *devolute*: mi riferisco alla previsione dell'art. 117, c. 2, lett. *m*), che consente allo Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e quindi di fissare condizioni di assistenza e organizzazione sanitaria minime uniformi per tutte le Regioni; alla competenza statale esclusiva nel fissare le norme generali sull'istruzione, che limiterebbe inevitabilmente la nuova autonomia regionale in materia; o alla competenza statale in tema di ordine pubblico e sicurezza, che costringerebbe a fare della nuova polizia locale un organo di polizia amministrativa, così come è già previsto, a meno che non sia ancora una volta lo Stato a concedere poteri di pubblica sicurezza ai nuovi corpi. Se letto in questa prospettiva, il progetto di *devolution* svela potenzialità ben minori di quanto lascino intendere i proclami dei suoi promotori. Esso potrà forse appagare il bisogno di visibilità di una forza politica, ma o è destinato, come io credo, ad una lettura "svalutativa", che lo svuoterà di significato, oppure rischia di inserirsi come un qualcosa di stonato e disarmonico nel testo della Carta fondamentale, con ripercussioni sulle relazioni fra livelli istituzionali e sulla stessa tenuta unitaria dell'ordinamento. Oltretutto, va rilevata la curiosa circostanza per cui, a parte la parentesi della polemica sul referendum regionale tra il Presidente della Regione Lombardia e il Presidente del Consiglio Amato nella primavera del 2001, la *devolution* pare star più a cuore al ministro per le riforme Bossi che alle stesse Regioni interessate, che oggi appaiono più spettatrici che protagoniste del completamento della riforma dell'ordinamento regionale. Se si vogliono realmente creare le condizioni per uno Stato federale, è superfluo ma, forse non inutile, ricordare che gli enti decentrati devono assurgere a motori del cambiamento, e non a terminali passivi di decisioni assunte a livello centrale!

7. Arriviamo così alle ultime novità, e in particolare al progetto di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei ministri l'11 aprile 2003. Mi associo alle critiche di quella parte della dottrina che vede in questo sovrapporsi di progetti di riforma un uso "congiunturale" della Costituzione e, perciò stesso, improprio. Il pendolo della linea politica dell'attuale maggioranza in tema di riforme costituzionali oscilla tra un'accentuazione dell'impostazione duale del nostro regionalismo (*devolution*) e un nuovo criterio di ripartizione delle materie che, di fatto, va nella direzione della sovrapposizione delle competenze, distribuite tra Stato e Regioni in ragione della dimensione, nazionale o locale, dell'interesse perseguito (progetto dell'11 aprile); mentre sullo sfondo si avverte l'eco di una possibile "riforma della riforma della riforma", che dovrebbe introdurre la Camera delle Regioni e la Corte costituzionale parzialmente regionalizzata. Il costituzionalista, di fronte a scenari così oscuri e malfermi, non può che avvertire il disagio di veder venir meno i punti fermi della propria disciplina, che sono innanzitutto la vocazione alla stabilità delle disposizioni studiate e il carattere di norma fondante, e perciò condivisa, della Costituzione. È ancora possibile per lo studioso formulare ricostruzioni teoriche e proporre soluzioni pratiche, se è costretto a fare i conti con disposizioni costituzionali di cui non è in grado di prevedere la sorte, o che sono destinate a mutare con il mutare della maggioranza di governo? Per una singolare eterogenesi dei fini, rivelano ormai maggiore stabilità le disposizioni legislative che disciplinano le materie di legislazione concorrente, nonostante sia cambiato il quadro costituzionale di riferimento, che non le stesse norme fondamentali che le legittimano. E così oggi ci troviamo a dibattere al buio di riforme non ancora attuate, di una "controriforma" e di una "riforma della riforma", in attesa di conoscere quale forza politica di maggioranza avrà la meglio all'esito della verifica in atto.

Non sono premesse incoraggianti – me ne rendo conto – per analizzare nel merito l'ultimo progetto di legge che, a parte alcune puntualizzazioni (non secondarie, in verità) su Roma capitale e a parte la soppressione dell'art. 116, c. 3, si concentra in-

teramente sull'art. 117, ridisegnando la geometria della suddivisione di competenze legislative tra Stato e Regioni. L'intento dichiarato (nella relazione di accompagnamento) del progetto è quello di abolire la potestà legislativa concorrente, allo scopo di contenere la "crescita esponenziale del contenzioso costituzionale"; ma l'obiettivo è illusorio e, per come è formulato il disegno di legge, sostanzialmente mancato. Lo Stato, infatti, si vede riconoscere la competenza esclusiva a dettare norme generali su numerose materie, dal commercio con l'estero alle attività produttive, dal procedimento amministrativo alla tutela della salute, dalla tutela del paesaggio all'alimentazione, dall'istruzione all'armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento della finanza pubblica; dispone di competenza esclusiva in alcuni ambiti – la determinazione dei livelli essenziali, la tutela dell'ambiente, l'ordine pubblico e la sicurezza, per citarne solo alcuni – che rappresentano, secondo l'insegnamento della Corte e della dottrina più sensibile, valori trasversali in grado di incidere in modo penetrante sulle competenze regionali. Ne risulta una ripartizione di materie che, a mio avviso, può risolversi in un peggioramento della condizione di autonomia legislativa delle Regioni o, quantomeno, in una sostanziale identità del quadro costituzionale di riferimento. Per le ragioni innanzi esposte, non attribuisco invece al recupero dell'interesse nazionale un significato rilevante.

8. Se così è, mi chiedo se valga la pena "rivoluzionare" nuovamente (e prematuramente) l'art. 117 prima che si siano potuti apprezzare appieno gli effetti, e le eventuali carenze sul piano pratico, della riforma del 2001. Mi chiedo cioè – e vado così a concludere queste mie brevi notazioni di carattere generale – se sia quello proposto dal Governo quel necessario completamento della riforma del 2001 che la dottrina ha chiesto fin dall'entrata in vigore della legge cost. 3/2001. La risposta che do è in linea con le perplessità manifestate finora. Lo Stato regionale italiano ha bisogno di fermarsi a riflettere, di porre fine rapidamente alla stagione delle riforme incompiute e di dare at-

tuazione a quelle approvate, dalla stesura degli Statuti regionali all'attivazione delle nuove competenze legislative, dal riconoscimento di effettiva autonomia impositiva alle Regioni alla concretizzazione – se e per quanto possibile – dell'introdotta principio di sussidiarietà: soltanto quando tutto questo si sarà realizzato sarà utile stilare un bilancio ed eventualmente intervenire nuovamente sul testo costituzionale per colmarne le lacune e sanarne le incoerenze interne. Semmai, se si vogliono anticipare i tempi, si dovrebbe a mio avviso mettere mano immediatamente all'unica riforma che le comprende tutte, all'istituzione della Camera delle Regioni, consentendo così a queste di inserirsi nel circuito decisionale parlamentare, di contribuire attivamente cioè alla elaborazione della normativa nazionale che coinvolga le competenze regionali e alla definizione partecipata dell'interesse nazionale. Ma non mi nascondo il fatto che, di tutte le riforme, questa, che parrebbe la più immediata e intuitiva, è anche la meno percorribile sul piano politico, oggi come ieri.

Le Regioni e la lotta per l'amministrazione

di Raffaele Bifulco

1. Tra i diversi quesiti posti agli interventori di questa tavola rotonda virtuale dall'organizzatore il primo riguarda i nodi irrisolti della riforma costituzionale del 2001. Proverò a rispondere solo a questo principale quesito, in particolare mi concentrerò sul ruolo della Regione rispetto al sistema degli enti locali, tentando di indicare quelle che mi paiono le principali questioni lasciate aperte dal legislatore costituzionale del 2001. Non affronterò di conseguenza in maniera sistematica tutte le sollecitazioni poste dal professor Bin.

2. Per svolgere il compito, provo a mettermi nei panni di un giurista straniero, diciamo pure di un costituzionalista, che tenti di capire cosa accade in Italia, in materia di rapporti Stato-Regione, attraverso la lettura del testo costituzionale, prima e dopo la riforma. Ho motivo di credere che il nostro osservatore, dotato com'è di preparazione giuridica, non avrà grandi difficoltà a comprendere il senso generale della riforma. In un solo punto, credo, egli avrà bisogno di consultare qualche collega italiano perché, fermandosi al livello di lettura delle sole disposizioni costituzionali, i conti non gli torneranno completamente: allorché leggerà il nuovo art. 118.

Infatti, senza una più ampia conoscenza dell'ordinamento costituzionale italiano, in particolare senza il riferimento alle riforme Bassanini, il nuovo art. 118 sembra porsi come la vera soluzione di continuità rispetto al passato. Solo quando avrà saputo che si era già operato un precedente massiccio conferimento legislativo di funzioni amministrative verso il sistema delle autonomie territoriali, il nostro giurista si darà ragione del nuovo art. 118, soprattutto del suo primo comma.

Questo banale esperimento mentale serve a dimostrare che la

riforma costituzionale fa tutt'uno con il cd. federalismo amministrativo. Passando da un giudizio, per così dire, di fatto a uno di valore, credo di poter dire che i primi due commi dell'art. 118, nonostante le indubbie oscurità lessicali messe giustamente in evidenza dalla dottrina, siano coerenti con l'impianto normativo precedente sottostante, limitandosi a metterlo a punto a livello costituzionale.

Se poi si osserva il fenomeno in esame in una prospettiva diacronica, possiamo ulteriormente affermare che la riforma costituzionale del 2001, in uno con quella legislativa della metà degli anni '90, ha portato a compimento un lento processo istituzionale che sposta verso il sistema degli enti locali il baricentro della funzione amministrativa. Del resto, in piena sintonia con questa tendenza sono gli studi che, prendendo in considerazione, in diversi momenti storici, la qualità della legge regionale, hanno sottolineato il suo deperimento, la scarsa qualità, i pochi spazi di innovazione ad essa lasciati da un processo erosivo che si svolge a un duplice livello: statale e comunitario.

3. Se questa è la realtà dei fatti sui quali si innesta l'opera del legislatore costituzionale, resta da porsi la domanda fondamentale: è coerente con questa linea di sviluppo l'impianto generale della riforma del 2001? Rispetto al rafforzamento del versante degli enti locali, in particolare del Comune divenuto ente a competenze amministrative generali, la configurazione del ruolo della Regione ha una sua razionalità?

Indubbiamente la risposta del legislatore costituzionale era, in qualche modo, già predeterminata. Da un lato bisognava soddisfare le aspettative provocate dalla precedente riforma costituzionale del 1999; bisognava cioè dare contenuti e funzioni al nuovo ente regionale. Dall'altro, poiché la titolarità della funzione amministrativa era stata spostata in capo agli enti locali, non rimaneva che attribuire alla Regione la funzione legislativa. Per farla breve, dalla riforma costituzionale del 2001 la Regione viene fuori come un soggetto eminentemente legislativo. Si tratta dunque di una risposta, se non inadeguata, almeno

in controtendenza rispetto al quadro istituzionale fin qui descritto, che vede nel sistema degli enti territoriali i titolari della funzione amministrativa.

Anche il dibattito scientifico conferma l'impressione che il centro della riforma sia la potestà legislativa regionale. L'attenzione dei giuristi e degli attori istituzionali si è infatti concentrata sulle questioni dei (nuovi) limiti all'attività legislativa, sulla nuova potestà legislativa esclusiva delle Regioni, sulla permanenza o meno dell'interesse nazionale e così via. Non è affatto mia intenzione sottovalutare questi aspetti di estremo rilievo. Solo che di fronte all'invito a individuare i nodi irrisolti della riforma del 2001 pare opportuno rammentare a me stesso che il contesto in cui operano effettivamente le Regioni è molto diverso da quello che appare dalla lettura del dibattito sulla riforma. È un contesto, come osservavo poco sopra, in cui gli spazi per l'innovazione legislativa regionale sono, *in ogni caso*, limitati: se non direttamente dallo Stato, allora dall'Unione europea. È dunque nei luoghi e nel momento in cui si adottano queste decisioni, che devono poter intervenire le Regioni.

4. Da questo angolo prospettico, che vuole valutare gli effetti della riforma costituzionale del 2001 sul nuovo ruolo della Regione rispetto al più generale sistema degli enti territoriali, due sembrano essere *i principali nodi irrisolti*: il primo, costituito dalla mancata istituzione di una Camera delle Regioni, obbliga a un ulteriore intervento costituzionale; il secondo, relativo alla spettanza dei poteri ordinamentali sugli enti locali, è invece affrontabile anche tramite la successiva attività legislativa statale e soprattutto regionale.

Con riferimento al primo nodo, è noto che si tratta di una consapevole e colpevole omissione del legislatore costituzionale. Il senso di colpa di quest'ultimo ha prodotto quell'art. 11 della l. cost. 3/2001, nel quale si prevede l'integrazione del Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali. *In nuce*, quest'organo potrebbe rappresentare una prima e ancora molto parziale for-

ma di partecipazione delle Regioni (e degli altri enti territoriali) all'attività legislativa nazionale. Ma, per ora, dopo quasi due anni dall'approvazione della legge costituzionale, non si è andato al di là di proposte e progetti di riforma delle norme dei regolamenti parlamentari che regolano l'attività della Commissione.

Collegato al primo nodo, come si è detto, è la questione della partecipazione regionale alle decisioni dell'Unione europea. Sul punto la riforma apre alla partecipazione regionale attraverso un rinvio alla legge ordinaria. È evidente come la mancata trasformazione del Senato incida sia sull'adozione di questa legge, che rimane di competenza dello Stato, sia sul modo stesso di rendere partecipi le Regioni. Infatti, in mancanza di un Senato federale in grado di impegnare la Repubblica sulle questioni di interesse regionale in sede comunitaria (come accade, per dirla in estrema sintesi, nella Repubblica federale tedesca), l'art. 5 della recente legge 131/2003 è "costretto" a scegliere la soluzione che passa per la Conferenza Stato-Regione (la soluzione di stampo austriaco).

Credo che dalla mancata istituzione di una Camera delle Regioni, piuttosto che dalla criticabile permanenza della potestà legislativa concorrente, provengano anche le molteplici frenetiche iniziative legislative di riforma del Titolo V. Sembra evidente che se non si permette alle Regioni di partecipare all'adozione delle leggi a livello centrale, diventa vitale e simbolicamente importante per esse ritagliarsi degli spazi legislativi propri. Altrettanto evidente, in una fase di forte rivendicazione dell'autonomia regionale, è la contestazione di un tipo di potestà, come quella concorrente, che indubbiamente rappresenta un elemento di sovraordinazione dello Stato nei confronti delle Regioni. In presenza di una "camera di compensazione", invece, la questione dell'esclusività della potestà legislativa si sgonfierebbe quasi automaticamente e l'opportunità di una funzione legislativa concorrente perderebbe di significato.

5. L'assenza di una Camera delle Regioni è, in parte,

all'origine anche delle polemiche e dei fraintendimenti sul carattere competitivo o cooperativo del regionalismo uscito dalla riforma.

È noto infatti che la legge costituzionale 3/2001 è stata accusata di aver perso l'occasione di creare un effettivo modello cooperativo. A dimostrazione di ciò, tra i molti argomenti, si adduce anche e soprattutto l'assenza di meccanismi che consentano, innanzitutto sul piano dell'attività legislativa, "forme tendenzialmente generali di flessibilità del modello di ripartizione delle competenze" (come la *konkurrierende Gesetzgebung* presente nella Legge fondamentale tedesca o altre clausole di poteri impliciti a favore dello Stato). Il riformatore, in sostanza, avrebbe prodotto uno sforzo inutile nella parte in cui ha scritto due elenchi di materie attribuendoli a diversi titoli competenziali (potestà legislativa esclusiva statale e regionale, nonché potestà legislativa concorrente). A ciò si aggiunge la critica mossa in base al principio di sussidiarietà, secondo cui gli interessi, che si nascondono dietro le materie degli elenchi, non possono essere imputati dall'alto a questo o a quell'altro soggetto politico, ma vanno regolati dal basso, in base al principio di sussidiarietà.

Le critiche riportate si concentrano soprattutto intorno al tema del riparto delle competenze legislative. In questo tipo di argomentazioni il dato presupposto – non detto, non esplicitato – è che il modello cooperativo sia incompatibile con la separazione delle competenze (di qualsiasi genere: legislative, amministrative, ecc.).

Nei termini appena esposti, questa posizione teorica non è da condividere. Come si è cercato di mostrare più ampiamente in altra sede, uno dei presupposti costituzionali per lo sviluppo di un efficace ed effettivo modello cooperativo di relazioni inter-governative sta proprio nella separazione delle competenze. Infatti è sulla base di una individuazione precisa delle competenze e quindi delle responsabilità che l'ente territoriale potrà decidere se e in che termini cooperare con enti equi-o-sovrordinati.

L'uso della locuzione "presupposti costituzionali" non è casuale. In effetti è ben difficile individuare o anche solo estrapo-

lare dalle Costituzioni federali esistenti un modello cooperativo. I meccanismi e le formule cooperative nascono per lo più al di fuori del quadro costituzionale formale, sulla base, appunto, di determinati presupposti, che favoriscono lo sviluppo di tali forme cooperative. Risulterebbe altrimenti ben difficile spiegare le "fasi" cooperative che hanno vissuto alcuni ordinamenti federali, e poi il loro ritorno a "fasi" maggiormente duali o competitive. Il Canada o gli Stati Uniti d'America sono tra questi ordinamenti.

Ma lo stesso ordinamento federale tedesco, che ben a ragione può essere considerato una sorta di *tertium comparationis*, di modello cooperativo per antonomasia, ha sviluppato le sue formule cooperative indipendentemente dal quadro costituzionale. Si rifletta su questi pochi dati relativi al suddetto ordinamento costituzionale:

1) Il principio di lealtà federale è un principio costituzionale non scritto (mentre, sia detto per inciso, il suo equivalente italiano, il principio di leale collaborazione, è stato costituzionalizzato, anche se in maniera puntuale e non in via generale, nell'art. 120, c. 2, seconda frase);

2) la cooperazione organica di tipo orizzontale e verticale (il sistema delle Conferenze) ha una storia centenaria, senza significative formalizzazioni costituzionali;

3) la cooperazione per atti orizzontale e verticale si è sviluppata per decenni al di fuori di riconoscimenti costituzionali.

È vero che, agli inizi degli anni '70 del secolo appena passato, tali formule hanno trovato una espressa formalizzazione costituzionale, in particolare negli artt. 91a e 91b della Legge fondamentale, ma alla riforma costituzionale si è giunti, sostanzialmente, proprio perché si trattava di forme cooperative così accentuate da essere ritenute in contrasto col principio fondamentale, valido per ogni funzione statale, della separazione delle competenze.

Quanto al principio di sussidiarietà, non si può non concordare con la tesi che esso deve essere il principio ispiratore di uno Stato composto. E tuttavia, in sé e per sé, il principio dice ben poco al giurista. Esso è un principio regolativo nel senso

kantiano del termine, forse il principio regolativo per eccellenza di ogni Stato composto, ma va articolato comunque su concreti criteri di riparto in grado di indicare chi è responsabile di cosa.

Alla luce di quanto detto finora, una modifica dell'art. 117 nel senso dell'eliminazione della competenza concorrente, come proposto anche dal governo attualmente in carica con il d.d.l. sulla *devolution*, non va visto come un evento traumatico o, addirittura, catastrofico. Esso, più che un significativo mutamento, rappresenterebbe un completamento del quadro costituzionale definito con la riforma del 2001. È chiaro però che tale modifica implica *necessariamente* uno sviluppo, in via formale e informale, di meccanismi cooperativi non solo di tipo verticale, e quindi in primo luogo di una Camera delle Regioni, ma soprattutto orizzontali (tra Regioni).

6. Infine, l'altro nodo irrisolto mi sembra essere costituito dalla questione dei poteri ordinamentali sugli enti locali. La riforma costituzionale, come è noto, non offre una soluzione univoca nel senso dell'attribuzione di tali poteri allo Stato o alle Regioni. La lett. *p*) del secondo comma dell'art. 117, riservando allo Stato la disciplina delle funzioni fondamentali, lascia spazi per soluzioni regionali (in via statutaria e legislativa), che permettano all'ente regionale di intervenire sull'ordinamento degli enti locali. Proprio in ragione di questa apertura del testo costituzionale, la lotta in corso intorno alla potestà legislativa regionale potrebbe essere allora letta sotto un'altra e diversa luce. Piuttosto che per gli effettivi spazi di autonomia normativa, l'aspro confronto per guadagnare centimetri in più di autonomia legislativa potrebbe essere indizio della volontà regionale di acquisire maggiori competenze per poi decidere autonomamente sulla misura dei conferimenti delle funzioni amministrative agli enti locali. In altre parole, la lotta per la legge nasconderebbe una lotta per l'amministrazione.

Intervento alla tavola rotonda virtuale

di Massimo Carli

1. Del disegno di legge costituzionale Bossi sulla *devolution*, seppur approvato in prima lettura da entrambe le Camere, non mi pare utile parlare. Nato per una ragione tutta politica, con la “p” minuscola, è ormai destinato, sempre per ragioni di tattica politica, ad essere incorporato in un disegno di legge costituzionale più ampio, per non consentire all’opposizione di poter chiedere referendum confermativo, ritenuto di esito incerto per l’attuale maggioranza parlamentare.

Il disegno di legge costituzionale più ampio che lo dovrebbe inglobare, intitolato “Nuove modifiche al Titolo quinto, parte seconda, della Costituzione”, si qualifica come una tappa intermedia “per correggere le manchevolezze della riforma e per consolidare le basi dell’ordinamento federalista”, cui farà seguito la Camera rappresentativa federale, una nuova forma di governo statale e l’integrazione della composizione della Corte costituzionale.

Che la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione vada completata non può esservi dubbio, perché risulta addirittura scritto in Costituzione (art. 11, l. cost. 3/2001): “sino alla revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti delle Camere [...]”, ma il *quomodo* della riforma è, quanto meno, contraddittorio rispetto agli obiettivi dichiarati.

Il principale di questi obiettivi, si dice, è fare chiarezza sugli ambiti di rispettiva competenza, statale e regionale, sopprimendo la potestà legislativa concorrente che legittima, nelle stesse materie, leggi statali (per i principi fondamentali) e leggi regionali (per la normativa di dettaglio), senza che si possa definire con sufficiente chiarezza cosa sono i principi fondamentali.

Ma si può dire di più. Quando i principi fondamentali cambiano, la normativa regionale, conforme ai vecchi principi ma

non ai nuovi, è abrogata (subito o dopo novanta giorni), ma se la legge regionale contrasta con le nuove norme statali di dettaglio occorre distinguere; se i dettagli statali sono inscindibilmente legati alle norme di principio, prevalgono anch'essi sulle leggi regionali; se manca tale legame, la normativa regionale, conforme ai nuovi principi ma non alle nuove norme statali di dettaglio, continua ad avere vigore.

Se le regole sono (abbastanza) chiare, la loro applicazione ai casi concreti dà vita ad un'infinità di incertezze, aggravate dalla diffusa carenza delle leggi cornice che dovrebbero determinare i principi fondamentali (i principi desunti sono ontologicamente indeterminati) e, qualora queste vi siano, dalla mancata separazione, in tali leggi, delle norme vincolanti rispetto a quelle recessive.

Ha ragione, quindi, il ministro La Loggia quando dice che la potestà legislativa concorrente è fonte di grande incertezza nella definizione delle competenze legislative statali e regionali, ma i rimedi previsti nel suo disegno di legge peggiorano la situazione.

Ed infatti, si sopprime la potestà legislativa concorrente e si passano le materie che oggi rientrano in tale tipo di potestà legislativa alla competenza esclusiva statale (la maggior parte) o regionale, ma subordinando sempre quella regionale al rispetto dell'interesse nazionale (si veda il comma 4 del nuovo art. 117) e ripartendo molte materie in questo modo: le norme generali allo Stato, il resto alle Regioni (norme generali sul commercio con l'estero, sulle attività produttive, sul procedimento amministrativo, sulla tutela della salute; ordinamento generale elettorale degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e loro unioni; norme generali concernenti la tutela del paesaggio, la valorizzazione dei beni culturali, le attività culturali e di spettacolo, l'ordinamento sportivo; norme generali sull'alimentazione, sull'istruzione, sulla formazione e sulla ricerca scientifica e innovazione tecnologica, sull'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario).

È evidente che una potestà legislativa regionale subordinata

all'interesse nazionale (oltreché ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari) è più incerta e indeterminabile di quella limitata dai principi fondamentali. Inoltre, tutte le incertezze conseguenti alla distinzione principi-dettagli le si ritrovano quando si deve determinare i confini delle norme generali in materie che, per il resto, sono di competenza regionale. Senza dire che la configurazione del nuovo limite dell'interesse nazionale, riferito solo alla potestà legislativa regionale, fa venir meno la sua equiparazione a quella statale prevista dall'attuale art. 117, comma 1, e confermata dal nuovo art. 117, comma 2.

La inadeguatezza dei rimedi proposti non deve però far dimenticare la necessità di fare chiarezza sui rispettivi ambiti di potestà legislativa statale e regionale e l'obiettivo è raggiungibile, non eliminando la potestà legislativa concorrente, come se interessi nazionali e regionali si potessero nettamente separare fra loro, ma adottando un diverso modo di concorrenza delle leggi statali e regionali e cioè non fondato, come l'attuale, su una coesistenza delle due fonti nelle stesse materie. Mi riferisco alla competenza concorrente "alla tedesca": Stato e Regioni hanno le loro materie di competenza esclusiva ma, quando esigenze nazionali imprescindibili lo richiedano, lo Stato può intervenire con sue leggi nelle materie regionali e la sua disciplina prevale, nei principi e nei dettagli, sulla legislazione regionale. Si tratterebbe dunque di lasciare libertà di azione alle Regioni nelle materie di loro competenza con la possibilità per lo Stato di intervenire quando e se un qualificato interesse nazionale ci sia (era questa la soluzione della Commissione D'Alema). Con questo meccanismo, quando nelle materie regionali dovesse intervenire lo Stato non si perderebbe la certezza perché tutta la normativa statale prevarrebbe sulla legislazione regionale.

2. Ma l'incertezza sulla potestà legislativa statale e regionale deriva anche dalla ineliminabile indeterminatezza del limite delle materie: ne è prova il fatto che gran parte del contenzioso attuale tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale riguarda non, come è stato detto, i limiti della potestà legislativa

concorrente, ma proprio la individuazione dei limiti delle materie di competenza (esclusiva o concorrente) statale. E poiché l'esperienza insegna che la individuazione delle materie è problema che affatica tutti gli ordinamenti federali e che non esistono definizioni o meccanismi tecnici che eliminino ogni ambito di incertezza, la strada da battere è quella della codecisione sui rispettivi ambiti di competenza: e quindi, in tesi, la Camera delle Regioni e, intanto, la Commissione per le questioni regionali allargata.

La relazione al progetto di legge governativo che stiamo commentando non parla più di Camera delle autonomie, ma di "Camera rappresentativa federale, destinata ad assicurare il coinvolgimento delle Regioni nella attività legislativa nazionale e a garantirne le competenze". Se le parole hanno un senso, il Governo ha abbandonato l'idea di una Camera delle autonomie, che si era invece affermata nella precedente legislatura e che era sfociata nella integrazione della Commissione per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali: 22 rappresentanti delle Regioni, 13 dei Comuni (su più di 8.000) e 5 delle Province (su più di 100), secondo la proposta del Comitato paritetico delle Giunte per il regolamento delle due Camere.

La Commissione per le questioni regionali integrata è l'apripista della Camera federale e se la sua mancata realizzazione vuole significare il disaccordo su una diretta partecipazione di rappresentanti degli enti locali all'attività legislativa che, per Costituzione, è compito dello Stato e delle Regioni, la perdita di una utile sede di partecipazione e confronto nel procedimento legislativo statale mi pare ampiamente compensata.

Ma se la codecisione fra Stato e Regioni, per le scelte legislative che le riguardano, è necessaria per superare in via consensuale le incertezze conseguenti ad ogni sistema di separazione delle competenze (e per un equilibrato bilanciamento tra uniformità e differenziazione), in attesa della Camera delle Regioni occorre applicare, con convinzione e costanza, la cd. intesa interistituzionale del 20 giugno 2002 secondo la quale lo Stato e le Regioni, nell'esercizio delle loro potestà legislative, as-

sumono l'impegno di verificare, in fase di predisposizione degli atti normativi, il puntuale rispetto degli ambiti di competenza ad essi assegnati (§ 2, punto 3 dell'intesa). I modi per farlo sono molteplici ma, a quanto risulta dall'esterno, tutti non operanti, e quindi non ci si può poi meravigliare se la Corte costituzionale è invasa da ricorsi che lamentano sconfinamenti nelle materie di propria competenza.

3. Se è vero, come a me sembra, che il nostro sistema regionale ha un tasso di incertezza patologico sul punto della individuazione dei compiti dello Stato e delle Regioni (con evidenti ricadute negative in termini di efficacia delle politiche pubbliche e quindi di realizzazione dei diritti sociali e, più in generale, dell'uguaglianza sostanziale), e che i rimedi utili, a regime, sono una diversa potestà legislativa concorrente e la Camera delle Regioni (le due proposte devono andare di pari passo, altrimenti ha ragione la dottrina che ha bollato come "clausola vampiro" la possibilità per lo Stato di "entrare" nelle materie regionali), non ci si può sottrarre al compito di individuare correttivi di medio periodo orientati nella stessa direzione.

Uno di questi è diventato legge (art. 1, legge 5 giugno 2003, n. 131) e consiste nella delega al Governo per la ricognizione dei principi fondamentali esistenti nella legislazione in vigore nelle materie di competenza concorrente. Se la delega sarà attuata correttamente i vantaggi saranno evidenti.

I principi fondamentali, previsti in Costituzione come scelta del Parlamento sul *quantum* di uniformità imporre al sistema regionale, sono diventati un impedimento ad autonome scelte delle singole Regioni per la nota pervasività della legislazione statale che, anche nelle materie regionali, ha disciplinato principi e dettagli, senza distinguerli, affidando agli uffici ministeriali prima, e alla Corte poi, il compito di "desumere" i principi fondamentali. Ed è noto che, secondo la Corte, detti principi non devono essere ricavati dall'insieme della normativa di una data materia o, almeno, dalle linee portanti di singole leggi statali ma, invece, possono essere desunti anche da singoli articoli

di una legge statale relativa alla materia disciplinata dalla legge regionale.

La prevista ricognizione, allora, può diventare l'occasione per desumere principi nel senso voluto dalla Carta costituzionale: i criteri direttivi della delega lo consentono e, soprattutto, il procedimento previsto spinge in tale direzione, con il doppio parere della Conferenza Stato-Regioni e delle Commissioni parlamentari che dovranno vigilare se sono stati omessi dei principi esistenti; se ne sono stati previsti (illegittimamente) dei nuovi; se, sempre illegittimamente, sono stati definiti come principi fondamentali norme che sono invece di dettaglio. E il Governo potrà disattendere il parere parlamentare solo motivando in modo specifico. È il meccanismo che ha dato buon esito nel 1977 in occasione del secondo trasferimento di funzioni amministrative (decreto 616/1977).

Poiché i principi fondamentali non si lasciano definire una volta per tutte in quanto dipendono dal variabile atteggiarsi degli interessi, Governo, Regioni e Parlamento possono scegliere, nelle materie di potestà legislativa concorrente, i diversi punti di equilibrio tra uniformità e differenziazione, eliminando così il riferimento agli incerti principi desunti. E poiché i decreti delegati potranno anche individuare le disposizioni che, nelle materie regionali, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato (per es., cosa nella normativa sulla caccia rientra nella materia ambiente) (art. 1.5), ci sono i presupposti per uscire da questa situazione di grande incertezza sui rispettivi ambiti di competenza statale e regionale.

A condizione però che le proposte del Governo non siano lasciate alla esclusiva iniziativa degli uffici ministeriali e che quindi le Regioni si attrezzino a formulare loro proposte, da confrontare con quelle ministeriali. Il tempo non è tanto: un anno, ma un terzo del tempo (120 giorni) va lasciato per i doppi pareri cui abbiamo già fatto riferimento. In non più di sei mesi, dunque, le Regioni devono accordarsi per definire, cioè scegliere, secondo criteri che tengano conto delle proprie esigenze di autonomia ma anche degli interessi unitari, quali principi desumere dalla legislazione esistente.

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 immodifi-

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 accentrante 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.

Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti

di Roberto Bin

1. Il vero problema da cui il sistema delle autonomie italiano è tormentato sin dalle origini è l'assenza di un preciso modello di organizzazione della "forma di Stato" e di una cultura istituzionale adeguata alle esigenze tipiche di uno Stato policentrico. Delle Regioni, delle autonomie, del federalismo si è sempre discusso nelle sedi politiche sul piano astratto degli *slogan* politici e mai si è affrontato con serietà il problema di come strumentare il modello di Stato delle autonomie attraverso la predisposizione di congegni istituzionali adeguati.

Lo Stato regionale è stato "inventato" dai costituenti per ragioni squisitamente politiche, cioè per l'esigenza di individuare sedi di contropotere politico su base territoriale, in modo da garantire zone di sopravvivenza per le forze politiche che, squarciato il "velo d'ignoranza" con le prime elezioni politiche "libere" dell'Italia repubblicana, avrebbero dovuto accontentarsi di sedere sui banchi dell'opposizione; è stato poi riformato, con le leggi "Bassanini" prima, con la riforma del 2001 poi, ancora per ragioni essenzialmente simboliche e politiche, per dimostrare l'impegno fattivo del centro-sinistra sul terreno del "federalismo", contro gli *slogan* di Bossi e del centro-destra; oggi rischia di essere ri- o controriformato dal centro-destra per soddisfare simbolicamente (e frustrare operativamente) le richieste di Bossi e per sottolineare gli errori del centro-sinistra. In tutta questa vicenda è sempre mancato un progetto chiaro e una sua attenta "ingegnerizzazione".

La costante della storia delle Regioni in Italia è la mancanza di un progetto chiaro, perché sin dall'inizio è rimasto incerto quale fosse il centro gravitazionale del sistema delle autonomie. Infatti le Regioni, munite di un potere legislativo sconosciuto agli enti locali e di garanzie costituzionali delle proprie attribui-

zioni ad essi negate, sono state inserite in un sistema secolare di organizzazione del potere pubblico in cui lo Stato centrale e gli enti locali costituivano un corpo unico, gerarchicamente ordinato, privo di interruzioni e di spazi liberi. Un corpo che ha rigettato l'inserimento delle Regioni, alle quali, per altro, non era stato riconosciuto alcun potere – in genere tipico degli enti che compongono il sistema federale – di “conformare” l'amministrazione locale, rimasta perciò legata all'apparato centrale.

Negli anni la situazione è andata avvitandosi su se stessa, rendendo sempre più stretto il nodo. Le Regioni hanno cercato di conquistarsi uno spazio competendo sia con l'amministrazione centrale che con quella locale, ma su entrambi i fronti hanno avuto scarsi risultati.

A) Verso gli apparati centrali, le Regioni hanno scontato la loro “media” debolezza politica e scarsa efficienza politico-amministrativa. “Media” perché era accreditato (dalla stessa Corte costituzionale) il principio per cui le Regioni dovevano essere trattate tutte in modo eguale, a tutte dovendo perciò essere riconosciute le stesse funzioni; sicché il grado della loro credibilità sprofondava di fronte alle pessime *performance* politiche, legislative e amministrative di diverse Regioni, specie ma non solo del sud. La scarsa affidabilità di alcune Regioni divenne il motivo per trattenere al centro tutte le funzioni più importanti. La stessa Corte costituzionale è stata sensibile a questo ragionamento, rivestendolo dei panni dell’“interesse nazionale”, ossia riconoscendo in ogni funzione di un certo rilievo le caratteristiche delle “esigenze unitarie non frazionabili” che legittimavano la permanenza della competenza al centro. C'è da dire che una delle innovazioni più importanti – anche se molto contestata dalle Regioni e dalla dottrina – si è prodotta verso la metà degli anni '80, quando la Corte, accettando che le leggi dello Stato contenessero, accanto ai “principi”, anche norme di dettaglio autoapplicative, ha aperto le porte ad una certa differenziazione delle Regioni: quelle più attive potevano sostituire la disciplina statale con la propria, quelle inerti subivano una compressione della propria funzione, poiché in esse la disciplina statale “nuova” scalzava quella regionale più vecchia.

Tuttavia la debolezza politica delle Regioni ha avuto cause e ripercussioni anche su un altro piano. Ha stentato ad affermarsi una classe politica regionale, distinta da quella nazionale e da quella locale (la stessa struttura dei partiti e la determinazione dei collegi elettorali hanno in parte causato in parte subito questo fenomeno). Siccome le Regioni non esercitavano poteri precisamente configurati e definiti, l'osmosi verso l'alto (il Parlamento, il Governo, il Parlamento europeo) o verso il basso (specie verso ruoli di vertice negli esecutivi dei Comuni capoluogo) ha costituito la proiezione sul piano della carriera politica della confusione dei ruoli registrabile sul piano della ripartizione delle funzioni, l'un fenomeno rafforzando l'altro. Non essendo il ruolo regionale concepito come un punto apicale della carriera politica, l'idea che "il potere è altrove" ha concorso a indebolire la funzione della Regione come sede istituzionale di rappresentanza politica della collettività locale: il ministro o il sottosegretario, il parlamentare, il Sindaco del Comune capoluogo sono stati concorrenti degli amministratori o dei consiglieri regionali nel rappresentare le esigenze delle comunità locali, non particolarmente interessati a potenziare il ruolo di quest'ultimi (ruolo per il quale molte volte erano transitati) ⁽¹⁾.

B) Verso l'amministrazione locale, le Regioni hanno cercato di sviluppare il proprio ruolo attraverso la legislazione – che è andata a stringere ulteriormente le maglie già strette della legislazione statale – e attraverso l'accentramento di parte delle attività amministrative, sotto forma di piani, programmi, atti di indirizzo, forme di controllo, nulla osta o l'istituzione di amministrazioni regionali decentrate (enti regionali, agenzie, aziende ecc.). La reazione a questo "centralismo regionale" – di cui non tutte le Regioni sono state egualmente colpevoli – è stata chiarissima ed ha rafforzato il ruolo delle associazioni nazionali de-

(1) Questo fenomeno non si è verificato invece in quelle rare situazioni (Provincia di Bolzano e Valle d'Aosta), in cui particolari caratteristiche etniche e linguistiche hanno favorito il senso di appartenenza alla comunità locale da parte del ceto politico: non a caso è proprio in queste realtà che l'autonomia si è rafforzata, sfruttando quegli strumenti tipici dell'autonomia differenziata che invece nelle altre Regioni a Statuto speciale non hanno prodotto risultati di particolare significato.

gli enti locali (ANCI, UPI, UNICEM), le quali, movendo come organizzazioni d'interessi di tipi sindacale, hanno chiesto protezione al centro. Superando contrasti e competizione sul piano locale tra Comuni, Province e comunità montane, queste organizzazioni si sono mosse sul piano nazionale in modo piuttosto compatto contro il rafforzamento dell'autonomia regionale. Il prezzo è stato di cancellare le differenziazioni di tipo territoriale e di rafforzare l'applicazione del principio di eguaglianza formale all'interno di ogni categoria di enti (i Comuni o le Province, pur così diversi per dimensione demografica, per strutture burocratiche, per tradizione amministrativa ed efficienza operativa); la conseguenza più ovvia è stata di rafforzare il centro, chiamato a fare da arbitro tra le autonomie regionali e quelle locali.

Particolare peso hanno avuto le istanze antiregionaliste delle autonomie locali a seguito della riforma elettorale del 1993, con l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia. La forte carica rappresentativa di cui godevano i *leader* delle amministrazioni locali ha reso ancora più intensa la richiesta di essere liberati dai "lacci e laccioli" intrecciati sì dallo Stato, ma ancor più dalle Regioni. La forza politica "esterna", che sul piano nazionale aveva conquistato il cd. "movimento dei sindaci" ha ulteriormente indebolito il ruolo politico delle Regioni. I risultati più evidenti sono stati:

- la conquista della "pari dignità costituzionale" rispetto alle Regioni ottenuta dagli enti locali sia sul piano dei trasferimenti delle funzioni prodotti dalle "riforme Bassanini" ⁽²⁾, sia nel quadro dei rapporti definito dalla riforma costituzionale del Titolo V, a partire dalla simbolica disposizione d'esordio, cioè dall'art. 114 che pone tutti gli enti, a partire dal Comune per finire nello Stato, sullo stesso piano come componenti della "Repubblica";

(2) Particolarmente evidente e significativa è stata l'introduzione dell'originale meccanismo del contemporaneo trasferimento di funzioni verso le Regioni e gli enti locali, con l'obbligo per le Regioni di compiere in tempi certi, pena la sostituzione da parte dello Stato, l'ulteriore conferimento delle funzioni amministrative, salvo quelle "non frazionabili".

- il riconoscimento parallelo del ruolo istituzionale degli enti locali nel processo di formazione delle decisioni nazionali, prima con le “riforme Bassanini”, attraverso l’istituzione di un organo di rappresentanza parallelo alla Conferenza Stato-Regioni (e in parte sovrapposto ad esso), e poi con la riforma costituzionale del 2001, che ha previsto la rappresentanza degli enti locali, accanto alle Regioni, in quel primo embrione di “Senato federale” che dovrebbe essere costituito dalla Commissione bicamerale “integrata”.

Sotto quest’ultimo profilo, va notato che il dibattito sulla “federalizzazione” del Parlamento, iniziato – come è ovvio – con l’ipotesi che il Senato si aprisse alla rappresentanza delle Regioni, si è poi arenato anche per l’opposizione degli enti locali, che hanno ottenuto un riconoscimento pressoché unanime da parte delle forze politiche del loro “diritto” di essere rappresentati anch’essi in Parlamento, alla pari delle Regioni. La frattura nel “fronte” delle autonomie ha, come sempre, rafforzato le già forti e malcelate resistenze del centro ad accondiscendere ad un passo così importante nel “processo di federalizzazione”.

2. La riforma del Titolo V introdotta dalla legge cost. 3/2001 ha poi – a mio avviso – un altro difetto “tecnico”: non cerca di comprendere le ragioni del fallimento del regionalismo italiano e di porvi un serio rimedio. Il fallimento del disegno originale delle Regioni è dovuto ad un difetto che, visto con la saggezza del poi, risulta evidente: l’aver perseguito il tentativo di separare con nettezza le attribuzioni delle Regioni e quelle dello Stato con strumenti più effimeri delle briciole di Pollicino, le “materie”, i “principi”, l’“interesse nazionale”. Alla Regione veniva riconosciuto il potere di fare delle leggi, al pari dello Stato, e di difendere questo suo potere contro lo Stato di fronte alla Corte costituzionale: ma la linea di confine tra la sfera della Regione e quella dello Stato, la linea che la Corte costituzionale avrebbe dovuto controllare per evitare sconfinamenti, era impercettibile, segnata da indicazioni inconsistenti, affidata a valutazioni di tipo politico che un giudice, sia pure un giudice tutto particolare

com'è la Corte costituzionale, non può maneggiare se non al prezzo di sconfinare dai suoi compiti istituzionali. E questa incertezza ha scatenato un contenzioso fra Stato e Regioni che è uno dei dati salienti del nostro paese. In nessun paese conosciuto c'è un contenzioso fra Stato e Regioni così elevato. E non è per la litigiosità che gli italiani rivelano in ogni assemblea di condominio, ma semplicemente perché nell'edificio non si è chiarito ai condomini chi è proprietario di che cosa, né come si gestiscono le parti comuni.

Tutta la storia delle Regioni in Italia, dalla fondazione costituzionale della Repubblica all'ultimo progetto di riforma licenziato dal Governo attualmente in carica, è caratterizzata dalla stessa incapacità di mettere a fuoco le ragioni per cui questo approccio non funziona. Sia il testo originale della Costituzione, sia le riforme prodotte o proposte si sforzano di scrivere e riscrivere il quadro dei rapporti tra i livelli di governo *come se* il problema sia davvero quello di separare le sfere di competenza degli enti e non invece di individuare le istituzioni della cooperazione tra essi. È sicuramente un difetto di impostazione, perché non tiene conto dell'insegnamento che ci viene da tutte le moderne esperienze di Stato federale o regionale. Nessun problema mediamente complesso della nostra società attuale può essere risolto attraverso decisioni (e risorse) parcellizzate. Mentre la nostra Costituzione impostava il problema nella logica del regolamento di condominio, tutto il mondo andava verso una logica diversa, quella della multiproprietà. Ossia, fuor di metafora, che i sistemi federali o regionali – la differenza è solo di parole e solo in Italia si può perdere tempo a parlare di distinzione fra federalismo e regionalismo come se si parlasse di qualcosa di davvero decisivo – procedeva verso un assetto dominato dall'idea che in uno Stato moderno non serve tanto decidere se, per esempio, l'agricoltura la governa lo Stato o la fa la Regione, per il semplice fatto che i problemi veri sono problemi complessi e richiedono un intervento coordinato a più livelli. Se i problemi sono così complessi come possono esserlo quelli della tutela dell'ambiente, della politica del territorio, delle grandi infrastrutture, della riconversione industriale ecc., è

inutile pensare di spezzettare le competenze per cui del segmento X della “materia” se ne occupa lo Stato ed invece del segmento Y la Provincia, ma un pezzo è di competenza della Regione e un altro del Comune. Questa è solo perdita di tempo, di efficienza, di rapidità di decisione. Quindi tutti i sistemi federali, dalla crisi degli anni ‘30 in poi, si sono assestati su un’idea precisa: liberiamoci del problema della divisione delle competenze e pensiamo a capire quali sono le modalità con cui si decide insieme, sì nel rispetto dei ruoli, ma attraverso procedure e in sedi di codecisione: questo si chiama federalismo cooperativo.

Il nostro regionalismo all’origine era un regionalismo confusamente “duale”, nel senso che intendeva dividere in due le funzioni pubbliche, ripartendole tra lo Stato e le Regioni; ma la realtà di tutto il mondo, compresa la realtà della Comunità europea, nonché la stessa realtà italiana come si è venuta a formare nei fatti è una realtà di tipo “cooperativo”, che parte dal presupposto che la separazione delle funzioni deve cedere al coordinamento degli interventi. Di fatto noi abbiamo avuto sino al 2001 una Costituzione formale dualista e un sistema reale, sviluppatosi a colpi di sentenze, di leggi, di accordi ecc., di tipo cooperativo: il che significa che noi siamo arrivati a festeggiare i 50 anni della Costituzione sapendo che un pezzo importante della Costituzione era stato di fatto abrogato, perché le relazioni tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali era ormai governata da regole non costituzionali. Da cui l’evidente necessità di una riforma.

Per di più, ogni tentativo di separare con nettezza le competenze urta con difficoltà tecniche insormontabili: come quarant’anni di giurisprudenza costituzionale ci dovrebbero insegnare, nessuna “materia” può essere definita con sufficiente nettezza da non suscitare continui problemi di ridefinizione dei confini, né vi è alcun modo “geometrico” per distinguere ciò che è una norma di principio da ciò che non lo è. Perciò non è affatto un caso, né un fenomeno degenerativo, se la giurisprudenza della Corte costituzionale ha progressivamente offuscato le linee di separazione tracciate dai costituenti per accostarsi ai

conflitti armata di due strumenti: il “variabile livello degli interessi” (prevale l’interesse nazionale, unitario e non frazionabile, quello regionale o quello puramente locale?) e il principio di “leale collaborazione” (se più livelli di interesse sono coinvolti, chi è titolare dell’interesse prevalente non può agire unilateralmente, ma deve coinvolgere anche gli altri soggetti titolari di un interesse rilevante).

Sono due strumenti che non hanno alcun aggancio esplicito nel testo costituzionale, ma si sono affermati per l’esigenza di offrire una risposta adeguata al tipo di realtà che i moderni sistemi istituzionali devono affrontare. Il problema è che sono due strumenti che non possono essere maneggiati con le sole tecniche del giudice, attraverso valutazioni formali tipiche del giudizio di legittimità, ma richiedono valutazioni di merito, di opportunità. Per cui la Corte costituzionale ha dovuto condurre i suoi giudizi in supplenza di altre sedi, politiche, non previste dal nostro ordinamento. Ma tutto ciò è stato ignorato dalle riforme costituzionali.

Letta dall’angolo visuale delle esigenze ora esposte, la riforma del Titolo V introdotta nel 2001 è del tutto inadempiente. Ha quattro caratteristiche che ne minano il disegno:

- per definire le competenze legislative, la riforma persevera nell’impiego delle vecchie tecniche, di cui già si è dimostrata la scarsa operatività: gli elenchi “di materie” e la distinzione tra “norme di principio” e “norme di dettaglio”;
- viene eliminato dal testo costituzionale qualsiasi riferimento all’“interesse nazionale”, cioè al criterio sulla cui base la Corte aveva risolto la maggior parte dei conflitti;
- viene introdotto, ma solo per la ripartizione delle funzioni amministrative, il principio di sussidiarietà, senza dire però come esso debba operare;
- viene eliminato ogni segno della supremazia gerarchica dello Stato su Regioni ed enti locali (la cancellazione del riferimento all’interesse nazionale ne è un segno; l’altro è l’apparente perequazione tra la legge statale e la legge regionale per quanto riguarda i limiti e le modalità di impugnazione), ed affermata, come è detto, la “pari dignità costituzionale” tra i

soggetti che compongono la Repubblica: ma non viene previsto alcun meccanismo di collaborazione tra i livelli di governo.

Per di più, le “materie” hanno perso la loro “fisicità”. Su questo merita trattenere l’attenzione.

3. Nell’ordinamento passato, il contenuto delle “etichette” impiegate dalla costituzione veniva determinato principalmente dai decreti di trasferimento delle funzioni (e in misura non indifferente anche dalla legislazione di settore). Le funzioni da trasferire dallo Stato alle Regioni venivano individuate e delimitate partendo da precise strutture burocratiche ministeriali che svolgevano specifiche funzioni; sicché, trasferendo le funzioni insieme con le strutture amministrative e – almeno in via di principio – con il personale, le “materie” assumevano una consistenza abbastanza precisa, quasi fisica. In teoria – perché in pratica la vischiosità della burocrazia lo ha ostacolato – il trasferimento di una funzione comportava lo smantellamento della struttura ministeriale che l’esercitava. La “materia” veniva quindi letta e riletta nel tempo e segmentata in una serie di sottomaterie e funzioni, ognuna delle quali poteva essere trasferita con specifiche ripartizioni di compiti tra livelli di governo e precisi vincoli procedurali a tutela di interessi non disponibili da parte delle Regioni e degli enti locali (per esempio, il parere con la Sovrintendenza o il parere conforme dell’autorità di P.S.).

Oggi, nel nuovo ordinamento, le cose non sono più così. Né le materie elencate nell’art. 117, c. 2, come competenza “esclusiva” dello Stato né, in buona misura, quelle “concorrenti” dell’art. 117, c. 3, hanno una consistenza precisa, sono riferibili ad una precisa struttura ministeriale o sono organizzate in uno specifico corpo normativo. Non esiste un ministero dell’ordinamento civile⁽³⁾, né questo corrisponde tutto e solo al codice civile⁽³⁾; non esiste una direzione ministeriale dei “li-

(3) Si veda a tale proposito la sent. 282/2002. Sull’argomento cfr. E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia “ordinamento civile”, di esclusiva competenza statale*, in questa *Rivista* 2001, 1343 ss.; V. ROPPO, *Diritto privato regionale?*, in

velli essenziali”, né una cui siano intestati il “governo del territorio”, le “professioni” o l’ordinamento delle comunicazioni”. Ancor meno chiaro è come determinare quali materie restino affidate alla competenza regionale. È vero che, in linea di principio, ad esse spettano tutte le materie non attribuite, in via esclusiva o concorrente, allo Stato, ma ciò crea problemi di delimitazione dei confini e delle responsabilità difficilissimi da risolvere. Rovesciare la tecnica di enumerazione delle competenze ha quindi avuto una vistosa conseguenza sotto il profilo delle tecniche di definizione delle materie: mentre nel vecchio ordinamento il trasferimento delle funzioni alle Regioni (e agli enti locali) significava staccare un mattone preciso dall’edificio complessivo delle funzioni pubbliche, complessivamente attribuite allo Stato, oggi l’edificio non c’è più; esistono le macerie della vecchia enorme legislazione di settore, che continua ad operare in attesa della legislazione regionale, ed esistono alcuni schizzi progettuali del nuovo fabbricato delle competenze statali, tutti o quasi ancora da tradurre in progetto operativo. L’architetto si è fermato a questo.

La Corte costituzionale, nelle sue prime sentenze successive alla riforma del 2001, ci offre un suggerimento. Con riferimento ad alcune “materie” attribuite dal nuovo art. 117 alla competenza esclusiva dello Stato, osserva la Corte che esse non sono affatto “materie” in senso stretto, cioè sfere di competenza statale rigorosamente circoscritte. Ciò vale per “i livelli essenziali delle prestazioni” ⁽⁴⁾, com’è evidente. Ma vale anche per la “tutela dell’ambiente”, che *“investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”* ed è configurabile, più che come “materia”, *“come ‘valore’ costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia ‘trasversale’, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale”* ⁽⁵⁾. Come si vede, pur senza

Pol.dir. 2002, 553 ss.

(4) Su cui la già citata sent. 282/2002, nonché la sent. 88/2003.

(5) Sent. 407/2002; in senso conforme sent. 536/2002.

mai impiegare la locuzione “interesse nazionale”, la Corte richiama l’antico concetto di “*esigenze unitarie non frazionabili*” per giustificare l’intervento dello Stato rivolto a dettare una disciplina unitaria. In queste sue prime sentenze la Corte risolve dunque la questione prospettatele attraverso l’attento esame degli *interessi* coinvolti nella materia in discussione. La modifica della tecnica di distribuzione delle competenze operata dalla riforma, attraverso l’individuazione delle “materie” rimaste in mano dello Stato, sembra infatti rafforzare ancora di più il legame tra le “materie” e gli “interessi”.

Qui interviene la “legge La Loggia” (legge 131/2003). Essa inventa l’originale meccanismo, destinato ad operare ben oltre l’orizzonte della “*prima applicazione*” della riforma costituzionale, il cui tempo è già abbondantemente trascorso. In sintesi, il Governo viene delegato ad emanare “*uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall’articolo 117, terzo comma*”, cioè nella materie di competenza concorrente. Un complesso procedimento di formazione mira proprio a garantire al Parlamento e alle Regioni che il Governo non sconfini dalla “mera ricognizione”, innovando la materia con l’introduzione di principi “nuovi” (“*disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non meramente ricognitivo*”) o infiltrando disposizioni vigenti “*che non abbiano la natura di principio fondamentale*” (art. 1, c. 4).

Ciò che più sorprende è, naturalmente, che venga delegata, non già la disciplina dettagliata di concretizzazione dei principi fissati dalla legge di delega, bensì proprio la stessa disciplina di principio. È vero che da tempo – almeno da quando la Corte costituzionale ha ristretto con rigore il potere di decretazione d’urgenza – si è assistito ad un’espansione smodata della legislazione delegata: ed è vero che già le leggi “Bassanini” (in particolare la legge 59/1997 che è riuscita addirittura a delegare un potere definibile solo “in negativo” ⁽⁶⁾), hanno inaugurato una

(6) Su ciò cfr. già le osservazioni di L. PALADIN, *Intervento alla Tavola rotonda su I disegni di legge del Governo in materia di decentramento e semplificazione amministrativa*, in questa *Rivista* 1996, 868 ss.

stagione di uso abnorme della delega legislativa: mai però si era “osato” attribuire al Governo il potere di definire ciò che per definizione gli dovrebbe essere sottratto e riservato rigorosamente al Parlamento, ossia la disciplina di principio ⁽⁷⁾. Si tratta – si potrebbe obiettare – di un potere di normazione “*ricognitiva*”, non creativa, di mera compilazione: il potere di emanare una sorta di testo unico dei principi vigenti. Insomma, il potere attribuito al Governo sarebbe sì molto esteso come ambito materiale (tutte le materie elencate in sequenza dall’art. 117, c. 3, Cost.) e molto elevato come livello di normazione (i “principi fondamentali”): ma, a pareggiare il conto, si tratterebbe di un potere a basso tenore di discrezionalità (la “mera ricognizione” ⁽⁸⁾). Inoltre, si potrebbe essere indotti a riconoscergli forse persino una bassa intensità normativa, dato che la funzione dei decreti delegati sarebbe semplicemente di “*orientare l’iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all’entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali*”. In sintesi, si prospetterebbe una disciplina transitoria, con funzione più che altro “orientativa”. Ma questo

(7) Ipotesi qualificata come “aberrante” da A. D’ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, in *Forum di Quad.cost.* (<http://www.unife.it/forumcostituzionale/contributi/titoloV5.htm#ada>). Vi è da notare, inoltre, che l’illegittimità di una delega siffatta viene da altri sostenuta sulla base di un argomento più specifico, che in base all’art. 11 della legge cost. 3/2001 sussisterebbe una vera e propria *riserva di Assemblea* per l’approvazione delle leggi di principio in materia concorrente, con l’obbligatorio parere della *Commissione bicamerale integrata*: per cui la riserva di assemblea si tradurrebbe anche in una *riserva di legge formale*, tale da escludere l’intervento di atti con forza di legge del Governo; in questo senso, cfr. ad es. ASTRID, *La riforma del titolo V della Cost. e i problemi della sua attuazione*, in *Federalismi.it* (<http://www.federalismi.it/federalismi/document/ACFC062.pdf>), nonché F. PIZZETTI, *Audizione del Presidente dell’A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione – Risposte dei soci dell’A.I.C. ai quesiti* (<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/speciali/senato/pizzetti-.html>).

(8) Proprio su questo punto si è accentrata l’attenzione del dibattito parlamentare, che ha condotto all’approvazione di un emendamento teso a rafforzare il carattere meramente ricognitivo dell’attività delegata al Governo, restando riaffermata la competenza esclusiva del Parlamento a determinare i principi fondamentali delle materie: cfr. i lavori della Commissione Affari costituzionali del Senato, in prima lettura referente, seduta notturna del 22 ottobre 2002. I lavori preparatori della legge sono raccolti dal Servizio studi del Senato nel *Quaderno di documentazione* n. 36, Roma 2003.

quadro è credibile? Ben poco.

4. Vi è infatti un profilo che la legge 131 non menziona e che mi sembra invece determinante, benché sia sfuggito ai commentatori del disegno di legge “La Loggia”, ora diventato legge. Il potere più esteso e rilevante che la legge di delega attribuisce al Governo non è tanto la definizione dei “principi fondamentali” quanto, piuttosto, la definizione delle stesse “materie”. Basta riflettere sul significato della maggior parte dei termini che formano la sequenza delle materie di competenza concorrente: “tutela e sicurezza del lavoro”, “istruzione”, “professioni”, “ricerca scientifica e tecnologica”, “tutela della salute”, “alimentazione”, “governo del territorio” ecc. Prima di procedere alla “ricognizione” dei principi fondamentali di ciascuna materia, è indispensabile delimitare il territorio in cui la ricognizione debba svolgersi, ossia definire la materia stessa: se può essere credibile che i principi fondamentali siano suscettibili di essere “riconosciuti” con attività meramente accertativa (su ciò rifletteremo in seguito), è evidente che delimitare la materia è invece un’attività ad elevato tasso di discrezionalità.

Sia i trasferimenti delle funzioni del 1972, sia quelli del decreto legislativo 616 (e in fondo anche quelli più recenti, disposti dai decreti “Bassanini”), hanno operato “ritagli” nelle materie elencate dal vecchio 117, c. 2, Cost., escludendo dal trasferimento settori, funzioni, compiti che lo Stato ha trattenuto a sé. La giustificazione di questi “ritagli” è stata sempre ispirata dall’esigenza di preservare l’“interesse nazionale”. Anche quando non era lo stesso elenco di materie del 117, c. 2, a specificare che la competenza regionale si fermava a quella parte della “materia” che era “di interesse regionale” (“tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale”, “viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse nazionale”), la Corte ha chiarito che *“per tutte (le materie) vale la considerazione che, pur nell’ambito di una stessa espressione linguistica, non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovraregionali,*

desumibile dall'esperienza sociale e giuridica"⁽⁹⁾. Valutare quali "materie" siano da sussumere sotto la medesima "espressione linguistica", cioè sotto la stessa "etichetta" impiegata dalla Costituzione, implica quindi un'attività di ricostruzione degli interessi coinvolti e di qualificazione degli stessi in base al livello di governo competente: benché la Corte la ancori all'"esperienza sociale e giuridica", cercando di dare un certo manto di oggettività ad operazioni che essa stessa è chiamata a compiere in sede di contenzioso, non è solo un "accertamento" ad essere richiesto. Un esempio potrà chiarire il perché.

Prendiamo una delle materie più incerte, il "governo del territorio". Che cosa significa questa locuzione? Nessuno può pretendere di dare una risposta "esatta" al quesito. L'etichetta impiegata è sostanzialmente inedita nel contesto degli strumenti di riparto delle funzioni pubbliche. Il testo originale dell'art. 117 assegnava alle Regioni potestà concorrente in materia di *urbanistica*. Il d. lgs. 616/1977 intitolava un settore "*Assetto ed utilizzazione del territorio*" e vi inseriva l'urbanistica (definita come "*la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente*") accanto ad altre materie di interesse regionale, quali i trasporti, gli acquedotti e i lavori pubblici, persino la caccia e la pesca nelle acque interne. Ora la nuova etichetta impiega il termine "*governo*", che sembrerebbe evocare "*quegli elementi che possano avere un'incidenza profonda e stabile sull'assetto del territorio*", restando fuori "*tutto ciò che si riferisce solamente all'uso, senza incidenza stabile sugli assetti territoriali*"⁽¹⁰⁾. L'urbanistica, quindi, dovrebbe restare fuori dalla "materia" attualmente assegnata alla potestà concorrente; e così anche le altre materie cui in precedenza si è accennato.

Tuttavia la disciplina dell'uso del territorio non è cosa da poco: confina da un lato con la disciplina vincolistica della pro-

(9) Sent. 138/1972.

(10) Così G. FALCON, in S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2003, 152 s.

prietà fondiaria e, dall'altro, con la tutela (penalmente rilevante, spesso) dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali. Ha importanti connessioni con la disciplina edilizia e la politica della casa, quindi con un complesso di "oggetti" che vanno dalla sicurezza antisismica alla normativa tecnica per l'edilizia, dal diritto "alla casa" al regime di prestazioni pubbliche a sostegno della famiglia. Insomma, delimitare ciò che rientra nel "governo del territorio" e ciò che rientra per altra via nelle competenze esclusive dello Stato, da un lato, e ciò che invece appartiene alla potestà legislativa "residuale" delle Regioni non è compito semplice né affrontabile con gli strumenti "oggettivi" dell'accertamento ricognitivo. Anche perché, va ricordato, l'art. 1, c. 5 della legge di delega autorizza il Governo a svolgere anche un altro compito: *"nei decreti legislativi di cui al comma 4, sempre a titolo di mera ricognizione, possono essere individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione"*. Sicché la "ricognizione" delle materie dovrebbe procedere "per settori organici", per riprendere il noto criterio che ha presieduto ai precedenti trasferimenti di funzioni, ma con un'inedita inversione della prospettiva, coerente con l'inversione della tecnica di enumerazione delle materie.

La legge 131 è una via di mezzo tra un esperimento dilettantistico e un tentativo di truffa. Dilettantistico mi sembra l'obiettivo confessato, cioè compilare i "testi unici" dei principi: come se noi avessimo una legislazione vigente che si presta ad un'opera di "mera ricognizione" di una creatura normativa – il "principio fondamentale" – a cui quasi cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale non sono riusciti a dare un'immagine plausibile! È invece un tentativo di truffa perché è chiaro, se solo si leggono i "criteri direttivi" della delega, che non i principi della legislazione, ma le funzioni amministrative che danno forma alle materie saranno l'oggetto della "ricognizione".

Il vero problema che il Governo (si) è delegato ad affrontare non è affatto quello – teoricamente assai arduo, se non impossibile – di "dichiarare", materia per materia, quali siano le norme

di principio da rispettare e, eventualmente, quali i poteri che restano allo Stato perché rientranti nelle sue competenze esclusive. L'oggetto reale, prevalente e precedente, è un altro: individuare, materia per materia, quali competenze siano incluse in ciascuno dei tre livelli di potestà legislativa (quello "esclusivo" dello Stato, quello "concorrente" e, sia pure in via esemplificativa, quello "residuale" delle Regioni) e quali funzioni siano sottoposte a particolari vincoli procedurali o a riserve di attribuzione a favore dello Stato e degli enti locali. Insomma, ciò che ci si dovrebbe aspettare è più una serie di decreti di trasferimento delle funzioni amministrative (con il conseguente transito delle attribuzioni legislative, secondo il tradizionalissimo principio del cd. "parallelismo delle funzioni") che una "ricognizione" dei principi.

Questa metamorfosi dell'oggetto della delega non deve sorprendere. La distinzione tra norma di principio e norma di dettaglio è stata uno dei piedi d'argilla su cui il costituente del '48 ha edificato il sistema regionale italiano: non ha alcuna seria giustificazione teorica ed è naufragata completamente nella pratica legislativa. Le stesse "leggi cornice" emanate a partire dalla fine degli anni '70 avevano chiaramente mostrato quanto fosse indifendibile la "teoria" della legislazione di principio ⁽¹¹⁾, per l'inevitabile intrecciarsi nelle singole discipline legislative di settore di norme generali, norme particolari e norme procedurali. La legge 131 sembra dare per scontato ciò e spregiudicatamente chiamare "principio" tutto quanto può servire per tracciare il riparto delle funzioni. La legge 131 sembra voler smentire una lettura troppo "innovativa" della riforma del Titolo V, riaffermando, nell'apparente novità della delega concessa al Governo, una certa continuità con il vecchio ordinamento: il riparto delle funzioni legislative non può basarsi sulla semplice elencazione di "etichette" relative alle materie, ma vanno considerati gli interessi sottostanti (prevalenza della considerazione del "variabile livello degli interessi", cioè della sussidiarietà,

(11) Cfr. per tutti M. SCUDIERO, *Legislazione regionale e limite dei principi fondamentali: il difficile problema delle leggi cornice*, in questa Rivista 1983, 7 ss., cui *adde* R. BIN, *Legge regionale*, in *Digesto disc. pubbl.* IX, Torino 1994.

sulla separazione delle competenze “per materia”); l’ampliamento delle potestà regionali non può che essere accompagnato da decreti di trasferimento delle funzioni; trasferimento delle funzioni, collegamenti procedurali tra i livelli di governo che hanno in cura interessi diversi coinvolti nella stessa funzione, principi fondamentali della materia non sono “cose” distinguibili e separabili, ma rientrano in un unico, indistinguibile, tessuto normativo.

Il problema è che queste conclusioni, improntate ad apprezzabile realismo, sono mistificate da ciò che la legge di delega prevede in ordine non solo all’oggetto, ma, come ora vedremo, anche alla funzione normativa dei decreti delegati e alle garanzie di procedimento per la loro formazione. Nello scrivere gli schemi dei decreti, infatti, è prevedibile che le strutture governative prenderanno le mosse dalla ricostruzione, all’interno dei vari settori astrattamente includibili nella “materia”, di una serie di funzioni, di organi e di procedure, esattamente come si è fatto in passato per i decreti di trasferimento delle funzioni. Il vincolo a non fuoriuscire dalla legislazione vigente a questo può indurre a costruire i decreti delegati in modo ben poco innovativo rispetto al passato, con conseguenze che non saranno affatto di garanzia per le Regioni, perché inevitabilmente di molto verrebbe ridotto l’impatto politico della riforma costituzionale. In passato, di fronte alla stesura dei decreti di trasferimento delle funzioni, assai spesso la concertazione tra Stato e Regioni si è svolta in sedi tecnico-amministrative, nelle quali le “materie” sono state sezionate nei loro segmenti amministrativi, sbiadendo la rilevanza politica insita nella operazione: la continuità dell’amministrazione ha concorso perciò a produrre la burocratizzazione delle attribuzioni regionali.

Risulta chiaro a questo punto il rischio insito nell’operazione prevista dalla delega legislativa. I “principi fondamentali” non sono quasi mai stati scritti dal legislatore statale nei termini previsti dalla dottrina, ossia come “norme” a contenuto generale aventi ad oggetto gli interessi da imporre alle Regioni come standard uniformi. Gli interessi sono stati “oggettivizzati” in sub-materie, incarnati in funzioni specifiche da ritagliare, oppu-

re sono stati organizzati in sequenze procedurali complesse, nelle quali le responsabilità dei soggetti coinvolti si sono confuse. Questo è ciò che si può reperire nella legislazione vigente, ed è questo che rischia di riprodursi nei decreti delegati previsti dalla legge 131. La natura ambigua che così i decreti assumerebbero potrebbe presentare un'insidia per le Regioni, che rischierebbero di restare invischiati nell'approvazione di schemi di decreto predisposti dai "tavoli tecnici" formati da funzionari statali e regionali competenti per settore, in cui l'ottica della continuità dell'organizzazione amministrativa delle funzioni prevista dalla legislazione oggi vigente potrebbe far smarrire il grande – anche se indubbiamente confuso – significato politico della riforma del Titolo V.

5. L'entrata in vigore della riforma del Titolo V ha provocato molte difficoltà in tutti i protagonisti istituzionali. A fronte delle molte e relevantissime innovazioni, spesso incomplete o oscure nella scrittura, sarebbe stata necessaria una accurata disciplina transitoria e d'attuazione per governare il passaggio dal vecchio al nuovo assetto dei poteri legislativi, disciplina che invece non è stata data. Difficoltà ulteriori sono sorte per ragioni squisitamente politiche che, come è noto, hanno fatto sì che della attuazione della riforma si sia dovuto occupare un Governo espressione dello schieramento politico che, prima in Parlamento e poi nella campagna relativa al referendum costituzionale, si era battuto contro la riforma costituzionale.

Un Governo chiamato ad attuare una riforma che aveva avversato, ma che era stata invece apprezzata dalle Regioni governate dallo stesso suo schieramento, ha tenuto poi un comportamento schizofrenico. Se si esaminano le leggi proposte dal Governo, a partire dalle finanziarie, o se si esaminano le impugnazioni delle leggi regionali, l'impressione è di una netta chiusura nei confronti delle Regioni e dei loro timidi tentativi di usare i "nuovi poteri"; ma, d'altra parte, lo stesso Governo ha promosso l'iniziativa di nuove modifiche della Costituzione nel segno di un più accentuato "federalismo". Ma è proprio così?

La riforma chiamata *devolution* risponde ad una tradizione italiana: un provinciale tentativo di motteggiare l'ultima moda d'importazione, tradendone completamente lo spirito. Come la *devolution* britannica è una risposta meditata e pragmatica ad un problema di autonomia (anzi, tre risposte pragmatiche a tre problemi diversi di autonomia, essendo Scozia, Galles e Irlanda "Regioni" storiche con ben diversi Statuti, tradizioni e prospettive), così la nostra "*devolution*" è un'improvvisata e cialtronesca *boutade*, che non intende risolvere nulla se non il problema su cosa litigare per i mesi futuri. Una tradizione tutta italiana, dicevo, perché ricordo ancora i tempi in cui il dibattito politico italiano si accendeva sulle lettere di Garibaldi, sulle esternazioni di Cossiga o su altri mille argomenti altrettanto perfettamente futili, sfiorando magari la crisi di Governo.

La *devolution* è perfetta per litigarci sopra. Non significa nulla, dal punto di vista tecnico: è assolutamente incomprensibile che cosa potrebbe modificare, nel quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, la sua eventuale approvazione. Non ci sarebbe né lo sfascio del paese, ma neanche il benché minimo progresso sulla strada del federalismo. Non c'è niente, per il semplice fatto che questa riforma è fatta di poche parole, alcune righe, di un solo comma che andrebbe aggiunto al testo attuale della Costituzione, in cui si afferma che le Regioni potrebbero attivare "competenze esclusive" in alcune materie su cui già ora vantano la potestà legislativa. L'idea sarebbe che così le Regioni su quelle materie hanno competenze effettive. Piccolo particolare: su quelle materie le Regioni attualmente hanno già competenze effettive, esattamente le stesse che dopo la "*devolution*" potrebbero "attivare". L'"assistenza e organizzazione sanitaria" non rientra negli elenchi delle competenze esclusive dello Stato, né in quello delle materie "concorrenti": qui si ritrova però la "tutela della salute", che probabilmente guarda ad aspetti più generali del benessere fisico, della prevenzione delle malattie e del diritto alla salute. È il Governo, quello stesso che propone la *devolution*, che non perde occasione di proporre l'interpretazione più restrittiva e statalista della "materia". L'organizzazione scolastica e la gestione degli istituti sembra

rientrare già nelle competenze “residuali” delle Regioni, assieme alla formazione professionale, dato che allo Stato sono riservate in via esclusiva le “norme generali sull’istruzione” e la sua competenza concorrente si limita ai “principi fondamentali” dell’istruzione; l’unica novità, almeno perché in precedenza non era esplicitata, sarebbe dunque la “definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione”, ferma comunque restando l’autonomia degli istituti scolastici. Quanto alla “polizia locale”, essa appartiene già in pieno alla competenza “residuale” delle Regioni, dato che espressamente la esclude dalla competenza statale la lett. h) dell’art. 117, c. 2. E allora?

Allora non è affatto chiaro che cosa significhi affermare la “esclusività” della potestà legislativa regionale in certe materie. Infatti restano comunque fermi i commi precedenti dell’art. 117 e, in particolare, le competenze esclusive dello Stato per ciò che riguarda i “livelli essenziali” delle prestazioni sanitarie, le “norme generali” per l’istruzione, l’“ordine pubblico” e l’“ordinamento penale”. È la stessa relazione governativa al disegno di legge costituzionale a tranquillizzare su questo punto, ribadendo l’intangibilità di questi limiti. Per cui le pretese “competenze esclusive” non sarebbero affatto sottratte agli interventi legislativi dello Stato. D’altra parte, ci immaginiamo una sanità senza la definizione dei livelli minimi dell’assistenza? No, perché resta scritto in Costituzione; per il codice civile varrebbe lo stesso, e così per le norme penali, per gli obblighi internazionali e per tutti gli strumenti di cui lo Stato deve disporre per tenere difficoltosamente insieme questo paese disciplinato da 22 legislatori locali.

Si ha perciò netta l’impressione che, se entrasse in vigore questa ulteriore riforma, il “saldo netto” per le attribuzioni regionali non sarebbe affatto positivo. A fronte di qualche opinabile arrotondamento di competenza, che si è visto non essere facile da determinare, il fatto che la Costituzione qualifichi come “esclusiva” la potestà regionale in relazione a queste singole materie potrebbe indurre l’interprete a ritenere che tutte le altre materie, quelle “residuali” ma non “esclusive”, debbano avere

un'estensione minore, un qualcosa in meno rispetto a quelle definite dal nuovo comma, appunto, come "esclusive".

Insomma, il progetto di "*devolution*", sottoposto ad analisi tecnico-giuridica, non sembra avere alcuno degli effetti decisivi che il dibattito politico gli ricollega, né nel senso di un progresso verso il federalismo, né nel senso di una rottura dell'unità del sistema. Appare come un evento tutto politico e "simbolico", del tutto incapace di risolvere i problemi che la riforma del Titolo V ha lasciato aperti, ai quali anzi sembra aggiungerne semmai di ulteriori: insomma, l'ideale per poter litigare a lungo sul niente.

Ancor meno parole occorre spendere per commentare il disegno di legge costituzionale di ri-riforma dell'art. 117, approvato dal Governo l'11 aprile 2003 e mai presentato alle Camere. Siccome nel frattempo (20 luglio 2003) è divenuto irreperibile sui siti del Governo, del Ministero delle Regioni e del Dipartimento delle riforme costituzionali e della "*devolution*", ci sono sufficienti motivi per non prenderlo troppo sul serio. Del resto esso rappresentava la lineare prosecuzione della inutile ricerca di risolvere seri problemi istituzionali con inutili artifici verbali, quali in fondo sono le "etichette" delle materie, la sostituzione della competenza "concorrente" con la competenza "esclusiva" a disciplinare "le norme generali" nelle etichette stesse, l'introduzione dell'"interesse nazionale" come categoria metafisica slegata da qualsiasi congegno, meccanismo, regola istituzionale. Nulla di nuovo, dunque.

A poco vale la promessa contenuta nella relazione ai due disegni di legge che il prossimo passo sulla strada del federalismo sarà la riforma delle istituzioni costituzionali, per immetterci la rappresentanza delle autonomie. È una promessa che si ripete ormai da tempo, e che forse è giunto il momento di sfatare.

6. Il vero punto critico del regionalismo italiano, nonostante tante riforme tentate, varate, attuate, promesse o minacciate, resta allo stato originario: si può, in un sistema regionale di tipo cooperativo, non dire una parola sulle sedi e le procedure della

cooperazione, e continuare a far finta che il problema del riparto dei compiti tra i livelli di governo (Stato, Regioni, Province, Comuni) si possa risolvere con un elenco di materie, più o meno chiaramente descritte, e qualche formula magica come il principio di sussidiarietà? Si sono tolti dal testo costituzionale tutti i meccanismi che in passato avevano sviluppato canali di cooperazione, contorti e poco garantisti certo, usati come grimaldelli per “forzare” le attribuzioni delle Regioni: ma non si è stati capaci di sostituirli con meccanismi nuovi, lasciando il testo costituzionale pieno di cancellature e basta.

Il primo problema è la questione del Senato delle Regioni. Questione molto seria e molto ambigua. Da che cosa nasce il bisogno di un Senato delle Regioni? Nasce da una semplice e ovvia notazione: mettiamo che si debba decidere la politica dell’ambiente o la riforma della ricerca applicata all’industria: come lo si fa? Ciascuna Regione decide per sé e poi si cerca di trovare accordi a livello nazionale? È una strada piuttosto difficile, lunga ed inefficiente. Non sarebbe meglio che la legge la facesse lo Stato con l’accordo delle Regioni, cioè la decidessero insieme? La risposta ovvia è sì. Anche perché se la Regione scrive la legge insieme allo Stato, cercherà di scriverla in modo che corrisponda alle proprie esigenze e di conseguenza non avrà né bisogno di fare poi una legge diversa, né tanto meno di contrastare la legge dello Stato impugnandola di fronte alla Corte costituzionale. Basterebbe una legge nazionale, che però sarebbe una legge di tipo “federale”, perché nata da un patto, un accordo tra i diversi livelli di governo.

Ora, siccome le leggi le fa il Parlamento, la soluzione più ovvia sarebbe che, accanto ad una Camera “politica”, frutto di elezione diretta dei rappresentanti del popolo intero, ci sia una Camera che invece rappresenti le Regioni. Più o meno questa è il principio di tutti i sistemi federali. Il problema è come attuarlo: ma a questo problema è dedicato un altro contributo in questo volume. Tuttavia preme qui sottolineare che la “regionalizzazione” del Senato, se indubbiamente può costituire, oltre al superamento del nostro inutile “bicameralismo perfetto”, un modo per razionalizzare la produzione legislativa tanto statale

che regionale, non basta a risolvere i problemi di coordinamento propri di un sistema cooperativo. Molto dipende ovviamente da come il Senato federale venga disegnato.

Si potrebbe proporre un teorema: tanto più il Senato federale è numeroso, basato sull'elezione diretta dei suoi membri, rappresentativo sia della maggioranza che delle minoranze politiche di ciascuna Regione, tanto meno serve come sede di cooperazione, perché la sua vocazione "politica" è destinata a prevalere sulla rappresentanza dei territori. Come funziona un'assemblea legislativa, quali interessi essa rappresenta, lo vediamo al momento in cui essa vota: se al momento del voto essa si divide e si coagula secondo gli schieramenti politici e non secondo gli schieramenti territoriali, quell'assemblea legislativa non è capace di risolvere il nostro problema, non è uno strumento utile al fine che ci siamo dati. Le leggi che usciranno da quell'assemblea potranno essere le migliori leggi del mondo, ma saranno necessariamente delle leggi "centraliste": gli schieramenti politici non possono che cercare di risolvere in Parlamento i problemi del paese, e quando, dopo il faticoso *iter* parlamentare, le dure trattative tra i partiti riescono a produrre un accordo, non possono che aspirare a imporlo a tutto il territorio nazionale, e cercare di evitare in ogni modo che qualche Vandea impedisca l'applicazione della riforma faticosamente varata. Il centralismo non è patologia della politica nazionale, è la sua fisiologica inclinazione. Ma questo significa conflitto sistematico tra il legislatore "riformatore" nazionale e le autonomie. Esattamente la malattia che vediamo tormentare il nostro paese e della cui cura vorremmo occuparci riformando il procedimento di formazione delle leggi statali.

Oltretutto il problema del coordinamento e della cooperazione non si risolve affatto nel momento legislativo. Sicuramente è indispensabile che le leggi dello Stato che interferiscono nelle attribuzioni legislative, amministrative e finanziarie delle Regioni ottengano il consenso di chi rappresenta le Regioni: ciò vale per tutte le leggi sulle materie "trasversali" riservate alla legislazione esclusiva dello Stato ("livelli essenziali", "funzioni fondamentali", "ambiente" ecc.), e per tutte le

leggi di “principio” nelle materie concorrenti; ma ciò vale anche per la legge finanziaria e i suoi collegati, nonché per la legge “comunitaria”. Qui si vede la contraddizione dell’idea, oggi molto in voga presso i politici italiani, di un Senato federale eletto direttamente: o le competenze che vengono riconosciute ad esso sono del tutto marginali (verrebbe da dire “provinciali”), e allora se ne umilia la composizione politica; oppure si rischia di creare un’Assemblea politica che – specie nell’ipotesi di elezione contestuale dei suoi membri con il Consiglio della Regione cui appartengono – ha buone probabilità di avere una maggioranza politica diversa da quella della Camera e che ne riesce a paralizzare i lavori.

Ma accanto alla cooperazione sul piano della legislazione, la maggior parte del coordinamento ha contenuto necessariamente amministrativo. Non è pensabile infatti che il problema della fissazione dei livelli essenziali delle cure termali, la “*determinazione delle modalità di assegnazione delle risorse derivanti dal pagamento degli oneri supplementari a carico dei mezzi d’opera agli enti proprietari di strade*” o il “*riparto tra le Regioni e le Province autonome delle risorse previste per gli interventi di prevenzione e difesa dagli incendi del patrimonio boschivo nazionale*” (cito a caso dall’o.d.g. della *Conferenza Stato-Regioni*) sia affrontato da una Camera legislativa e risolto in forma di legge. Qui sono anzitutto le burocrazie a dover istruire le decisioni e gli esecutivi a trattare ciò che ha rilevanza. In ciò si esaurisce buona parte delle attività del *Bundesrat* in Germania: ed è questo il compito che viene espletato dal sistema delle Conferenze in Italia. Solo una cattiva semplificazione del discorso porta a considerare il *Bundesrat* tedesco come una seconda Camera. Non è affatto vero: il *Bundesrat* è un organo che, sin dalle sue origini ottocentesche, sta a sé: nessuna ambizione di essere un ramo del Parlamento, nessuna investitura democratica, se non quella che deriva dall’essere membro di un governo regionale; i ministri regionali che lo compongono rappresentano esclusivamente gli interessi del *Land* cui appartengono e che concorre a governare. Il *Bundesrat* partecipa alla formazione delle leggi, di una certa quota di leggi, ma non è af-

fatto un “Senato” come lo concepiamo noi.

Qualcosa del genere in Italia già c'è, e si chiama Conferenza dei Presidenti delle Regioni, che a sua volta concorre a comporre altri organi, previsti dalle leggi dello Stato, di coordinamento dei Governi delle Regioni e del Governo nazionale, la Conferenza Stato-Regioni. Allora, se davvero volessimo risolvere quella che, a detta di tutti, è la madre di tutti i problemi del regionalismo in Italia, non è indispensabile intraprendere la difficile e sproporzionata strada della riforma del Parlamento. Basterebbe introdurre in Costituzione la previsione che sia istituita la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e che tutte le leggi che riguardano le Regioni devono essere approvate dalla Conferenza dei Presidenti. Poche regole procedurali sulla formazione delle leggi, insomma, e avremmo risolto il problema senza dover incidere sulla complicata mitologia delle istituzioni rappresentative, ma con una soluzione semplice, a basso costo ed alta efficacia.

Il che non significa che non vi debba essere in parallelo una progressiva “regionalizzazione” del Senato. La prospettiva di un sistema di governo a più livelli non può che prevedere più sedi di coordinamento, per cui, accanto al coordinamento tra esecutivi, potrebbe utilmente istituirsi un coordinamento tra legislativi, ripartendo responsabilità e ruoli. In questa ottica, anche una riforma del Senato che in qualche modo vi inserisca rappresentanze “politiche” democraticamente elette dai territori può essere utile e funzionale. Ma questo – a mio avviso – non può essere né l'unico né il primo passo da compiere: il primo passo è semmai la costituzionalizzazione della Conferenza dei Presidenti di Regione. Si tratterebbe però di una riforma piccola, con poco “colore” simbolico, e per di più molto efficace: esattamente l'opposto di quanto perseguono di solito i nostri riformatori.

7. L'ultimo problema riguarda il giudice dei conflitti tra Stato e Regioni: la Corte costituzionale. Con significativa inversione dell'ordine logico, nella relazione al disegno di legge

Bossi di “*devolution*” si dice che la “*devolution*” sarà il primo passo del progetto federalista, che poi sarà seguito dalla riforma della Corte costituzionale e dalla riforma del Senato. Ordine sbagliato perché va invertito. Ma la ragione dell’inversione è che la Corte costituzionale è accusata apertamente dalla Lega di essere una nemica delle Regioni.

Alla Corte costituzionale noi dovremmo invece erigere un monumento, perché di fronte a 50 anni di insipienza del legislatore statale e di incapacità dei politici nazionali a capire i problemi del regionalismo in Italia, e quindi di introdurre i necessari accorgimenti istituzionali, si è fatta carico di risolvere i problemi delle relazioni tra Stato e Regioni attraverso le proprie sentenze. Molto spesso problemi politici sono stati camuffati da problemi giuridici, è ovvio, visto che la Corte costituzionale è un giudice e solo di diritto si può occupare; ma a ciò si è piegata in funzione di supplenza. Incolpare il supplente per aver fatto male il proprio compito lo possono fare tutti, ma non il supplito!

Il problema si risolverebbe nel momento in cui noi eliminassimo il contenzioso introducendo sedi di codecisione. Avessimo noi un procedimento legislativo che consenta di fare le leggi insieme alle Regioni avremmo ridotto in maniera determinante, fisiologicamente come in Germania, qualsiasi contenzioso. I rapporti ridiverrebbero politici, gestiti in sede politica, e non in quella giudiziaria. Il problema oggi è proprio di ridare il suo spazio alla politica. La contrattazione tra Stato e Regioni deve essere gestita con gli strumenti della politica e non deve essere fatta tramite gli avvocati e di fronte a un giudice. Ma se oggi è fatta dagli avvocati di fronte a un giudice non è colpa del giudice, è colpa di chi incarica gli avvocati: e allora è questo il primo passo, trovare le sedi di contrattazione politica di cui già si è detto, in modo da disinnescare il contenzioso. Poi si potrà anche pensare a riformare la Corte.

Perché bisogna riformare anche la Corte costituzionale? Perché è debole l’idea di avere un sistema di forte regionalismo o di federalismo in cui lo Stato, le Regioni, gli enti locali stanno sullo stesso piano, ma, al contempo, mantenere fermo che il

giudice, l'arbitro dei conflitti tra questi soggetti paritari, è un organo dello Stato, non un organo terzo rispetto alle parti. In tutti i sistemi federali la Corte costituzionale è composta dalle due parti, secondo la regola di tutti i collegi arbitrali. Il problema quindi c'è, e anche in questo caso le soluzioni possibili, poco costose e armoniose non sarebbero affatto difficili da trovarsi.

L'attuale composizione della Corte è frutto di grande saggezza. Benché il problema dei costituenti fosse essenzialmente quello di bilanciare le componenti "tecniche" (in primo luogo quelle provenienti dalla magistratura), giudicate per loro natura troppo conservatrici, con componenti "politiche" più innovative, alla prova dei fatti si è realizzato un importante equilibrio tra componenti che provengono dai due principali interlocutori della Corte: i giudici, che con i loro ricorsi danno "lavoro" alla Corte, e il Parlamento, delle cui leggi la Corte è giudice e che alle sentenze della Corte dovrebbe dare seguito con nuove leggi.

Non vi è dubbio che in uno Stato centralizzato, "regionale" ma non federale, le Regioni non potevano reclamare una propria proiezione nella Corte costituzionale. Questa, infatti, ha in cura la legalità costituzionale dell'ordinamento nel suo complesso: le questioni che nascono in relazione a leggi o ad altri atti delle Regioni sono viste non come semplici vertenze sorte tra due soggetti istituzionali, che la Corte è chiamata ad arbitrare, ma come problemi di compatibilità dell'atto in questione con l'intero ordinamento giuridico generale e i suoi diversi livelli di "principi". In questa prospettiva, la composizione della Corte è il riflesso della supremazia dello Stato nei confronti delle Regioni.

Se una delle grandi innovazioni prodotte dalla riforma del Titolo V è la parziale attenuazione della supremazia dello Stato nei confronti delle Regioni, non c'è dubbio che sia legittimo prospettare un nuovo assetto della Corte costituzionale, coerente con i nuovi rapporti. Il rapporto paritario che ispira il sistema federale – e che è fatto intravedere dall'art. 114 Cost. – deve esprimersi anche nella composizione dell'arbitro dei conflitti, la

Corte costituzionale. Non è un caso che l'introduzione di giudici di designazione regionale fosse contenuta già in diverse proposte avanzate in passato da parte regionale e dalla stessa dottrina regionalistica dei primi anni '70. Il problema è come raggiungere questo obiettivo senza compromettere l'equilibrio di un organo così delicato qual è la Corte costituzionale.

Il problema più difficile è il modo di designazione dei giudici "regionali". L'ipotesi di affidare tale compito direttamente ai Presidenti delle Regioni o ai Consigli regionali appare poco accettabile perché viene a istituire una sorta di "mandato regionalista", che può apparire incompatibile con quella che dovrebbe essere la funzione del giudice costituzionale, e cioè la tutela della Costituzione in sé e per sé. Si sommano dunque due problemi diversi: chi designa i giudici "di parte regionale" e quanto l'equilibrio della Corte possa sopportare che in essa siano immessi giudici "di parte".

Anzitutto, impostato così il problema, si mostra con chiarezza una volta di più come l'ordine delle precedenze indicato dalla relazione al disegno di legge costituzionale "Bossi" inverta l'ordine logico. La riforma della Corte costituzionale dovrebbe infatti seguire, e non precedere, la riforma del bicameralismo o, comunque, l'istituzione di un organo costituzionale di rappresentanza delle Regioni. A parte che, istituendo una sede appropriata per la "cooperazione" tra Stato e Regioni, si ridurrebbe drasticamente il contenzioso, si sarebbe così risolto anche il problema di chi e come procede alla designazione dei giudici della Corte "di parte regionale". Se poi si volesse risolvere ad un tempo il problema di preservare la "neutralità" della Corte con la sua efficienza, la soluzione possibile sarebbe quella di istituire, in seno alla Corte, una sezione, o un tribunale di primo grado per le controversie "federali", formato in modo paritetico da giudici "statali" e giudici "regionali", salvo la possibilità di appello alla Corte quando siano in questione diritti fondamentali.

Insomma, si deve riconoscere che un sistema ad elevato tasso di regionalismo, in cui Stato e Regioni stiano su piani non gerarchicamente differenziati, non può funzionare correttamen-

te senza un giudice dei conflitti di tipo “arbitrale”, così come non si può negare che il decentramento del contenzioso Stato-Regioni consentirebbe un miglior funzionamento della Corte costituzionale, decongestionandone i lavori. Le soluzioni tecniche non mancano di certo: per esempio, si potrebbe istituire, in seno alla Corte, una sezione, o un tribunale di primo grado per le controversie “federali”, formato in modo paritetico da giudici “statali” e giudici “regionali”, salvo la possibilità di appello alla Corte quando siano in questione diritti fondamentali. Il fatto è, però, che si tratta di porre mano alla riforma di un organo, la Corte costituzionale, che, proprio per il suo ruolo di difesa della legalità costituzionale nei confronti del legislatore ordinario – e quindi della maggioranza parlamentare – è spesso al centro della critica politica. Lo Stato di diritto si basa sulla contrapposizione del diritto alla politica, e la Corte costituzionale è chiamata a garantire, al massimo livello, la prevalenza delle regole sulle scelte della maggioranza politica di turno. In un paese in cui dai protagonisti politici sono largamente ignorate e diffusamente disapplicate le regole giuridiche e di correttezza che presiedono al funzionamento della democrazia, l’allarme che suscita ogni accenno a riforme della composizione della Corte costituzionale è di conseguenza più che giustificato.

STUDI E RICERCHE

I “Parchi letterari”. Particolari “luoghi della memoria” alla ricerca di tutela e valorizzazione?

di Francesco Coccozza e Paola Roncarati

Sommario

1. *Un marchio dell'immaginazione che ha arricchito la gamma dei significati dell'espressione “parco”: il “parco letterario®”.* – **2.** *Genesi ed obiettivi del “Progetto Parchi Letterari”. Un possibile canale di “economia della conoscenza” (o “economia della cultura”)?* – **3.** *Specificità del “parco letterario” nel più ampio genere dei “parchi culturali”?* – **4.** *Un peculiare esempio di attenzione del legislatore regionale per la valorizzazione della letteratura collegata al territorio: la legge regionale della Valle d'Aosta, 1 ottobre 2002, n. 18.* – **5.** *Le Regioni del nord collegano paesaggi e letteratura eludendo il marchio dei “parchi letterari”. “I Paesaggi d'Autore” della Regione Emilia-Romagna.* – **6.** *La prospettiva “genius loci” e il recupero del passato per la tutela dei valori culturali ad opera di amministrazioni locali.* – **7.** *Gli strumenti giuridici adoperati per la nascita di un “parco letterario” nelle Regioni meridionali: a) l'accordo di programma e l'esempio del “Parco letterario Luigi Pirandello”.* – **8.** *b) Il “Parco lineare” e l'inserimento del “parco letterario” nel Piano territoriale paesistico. Il “Parco letterario Salvatore Quasimodo”.* – **9.** *Un esempio di investimento regionale sul patrimonio storico-naturale delle piccole realtà locali in Sardegna: il “Parco letterario Grazia Deledda” a Galtelli.* – **10.** *Per concludere sui “parchi letterari”: un'opportunità di educazione ambientale per le scuole.* – **11.** *La tutela del “patrimonio diffuso”. Scuola e conoscenza del territorio.*

- 1.** *Un marchio dell'immaginazione che ha arricchito la gamma dei significati dell'espressione “parco”: il “parco letterario®”*

A partire dal 1992 ⁽¹⁾, la pluralità di significati che il termi-

(1) Anno in cui è stato istituito il primo esempio di “Parco letterario”, dedicato ad Ippolito Nievo, realizzato in un territorio compreso tra le Province di Udine, Porde-

ne “parco” è venuto assumendo, nel linguaggio – spesso arido – dei giuristi e della politica amministrativa, si è arricchita di un nuovo aggettivo che incuriosisce per l’originalità dell’idea in esso racchiusa e per le suggestioni colte che evoca. L’aggettivo è quello di “letterario” e, per una rara volta, tra i “parchi tematici” destinati al turismo (ve ne sono altresì, com’è noto, di quelli che riguardano l’industria, la tecnologia, l’archeologia), richiama come contenuto caratterizzante non le solite attività ludiche, magari estive (quelle – per intenderci – di divertimento usuale o di svago quotidiano, quali i giochi acquatici o le distrazioni musicali, folcloristiche e di ballo), ma la letteratura, come “luogo della memoria” in cui collocare la natura, i paesaggi, gli esseri viventi che li popolano, in un mondo come quello contemporaneo che sembra perdere sempre più rapidamente l’immagine di sé e della sua storia. L’idea di fondere la “delineazione” immaginaria (più che la “delimitazione” reale ⁽²⁾: il “*parcere*”, appunto, come tangibile individuazione di un “parco”) di un territorio con la letteratura che a quell’ambiente si lega – in molti modi – deve la sua genesi all’iniziativa della “Fondazione Ippolito Nievo” ⁽³⁾, che in seguito è stata supportata spesso dalla collaborazione di associazioni ambientaliste, come “Italia Nostra” e “WWF”, nonché del Touring Club Italiano ⁽⁴⁾.

Non che prima del 1992 mancasse – al di là della svolta segnata dalla “Fondazione Ippolito Nievo” – l’attenzione dei Par-

none e Venezia.

(2) L’ideatore parla di “*luoghi*” e “*percorsi*” della memoria.

(3) Sembra che le prime riflessioni di Stanislao Nievo, Presidente della “Fondazione Ippolito Nievo”, sull’opportunità di dar vita a questi particolari “*luoghi della memoria*” – come il loro creatore ama definire i “*Parchi letterari*” – siano intervenute, per motivi anche economici, a seguito del terremoto del Friuli del 1976, che aveva fortemente danneggiato la dimora avita, il Castello di Colloredo di Montalbano, dove erano state concepite molte delle opere letterarie sia di Ippolito che di Stanislao Nievo.

(4) Nell’Italia meridionale i “*parchi letterari*” hanno avuto come organismo intermediario, per la sovvenzione comunitaria – cui faremo cenno immediatamente dopo – “Sviluppo Italia SPA”, per il finanziamento di tali parchi in sette Regioni del sud: Basilicata, Calabria, Puglia, Molise, Campania, Sicilia e Sardegna, soprattutto per stimolare lo sviluppo economico locale (specialmente imprenditoria giovanile), attraverso la nascita di poli di attrazione del turismo culturale.

chi naturalistici italiani per la valorizzazione del patrimonio socio-culturale e per il connubio tra natura, cultura e sviluppo economico e sociale. Assai spesso, anzi, gli organi direttivi dei Parchi nazionali hanno riconosciuto, nelle proprie delibere, la funzione di comunicazione sociale dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici racchiusi nelle aree dei Parchi stessi (secondo quanto ha previsto la legge 6 dicembre 1991, n. 394), per fondere natura e cultura. Peraltro, il tema dei “parchi nella letteratura” – si tratta in fondo dell’altra faccia di una stessa medaglia – è stato al centro dell’attenzione degli enti gestori dei parchi naturali, a dimostrazione della circostanza che *“i territori tutelati dai parchi italiani sono stati sempre fonte d’ispirazione, oggi e negli anni e nei secoli trascorsi, per gli uomini che di volta in volta vi si sono trovati al cospetto”* ⁽⁵⁾. Ma una particolare sottolineatura del legame tra ambienti naturali e letteratura è stata operata in Italia proprio grazie all’iniziativa della “Fondazione Ippolito Nievo”; con un’idea che fonde estetica del paesaggio ⁽⁶⁾ ed economia e vede la cultura letteraria come possibile fonte di ricchezza.

Fu per l’appunto il Presidente di questa Fondazione – lo scrittore Stanislaw Nievo – a provvedere, all’uopo, alla registrazione di un marchio che ha potuto fregiarsi, fin dall’inizio, di importanti patrocini, come quello dell’UNESCO e di alcuni Ministeri dello Stato italiano, ad esempio del Ministero dell’industria, del commercio e dell’artigianato o del Ministero dell’agricoltura e foreste. La Fondazione Ippolito Nievo ha dato

(5) Se si “naviga” nel sito internet www.parks.it, dal quale è stata tratta la frase riportata tra virgolette nel testo, si può leggere un’ampia rassegna di “*pensieri ed impressioni*”, tratti dalle opere di maggior valore di scrittori e poeti, che fanno riferimento ai territori tutelati dai parchi italiani: vengono citati, per esempio, brani di Marguerite Yourcenar, di Corrado Alvaro, di Giorgio Bassani, di Giuseppe Ungaretti, di Dino Campana, di Alessandro Manzoni, di Cesare Pavese, di Robert Musil e di tanti altri (la lista sembra aperta ad ulteriori contributi e si spinge fino ai grandi della letteratura del passato – come Dante Alighieri – ed agli autori latini classici, come Cicerone).

(6) L’estetica ha avuto come maestro in Italia Rosario Assunto (si veda, per esempio, R. ASSUNTO, *Il paesaggio e l’estetica*, Napoli, Giannini, 1973, 2 volumi; nonché – già qualche anno prima – *Introduzione alla critica del paesaggio*, in *De Homine*, n. 5-6, giugno 1960, pp. 252-278).

vita, quindi, ad un “Progetto Parchi Letterari”, come progetto europeo comunitario di sovvenzione globale per la cultura, la creatività e lo sviluppo locale ⁽⁷⁾. Con questo progetto, la Fondazione si è sagacemente inserita nel filone di attenzione che, a partire dal 1974, l’Europa comunitaria ha riservato alla valorizzazione del patrimonio culturale europeo ⁽⁸⁾ – del quale la letteratura italiana fa parte – rendendolo funzionale al “turismo culturale”, che sembra diventato l’ultimo approdo dell’industria turistica odierna, per le prospettive che offre (come meglio ve-

(7) Il progetto “*I parchi letterari®*” ha ricevuto nell’aprile del 1998 un finanziamento dalla Commissione dell’Unione europea, sulla base di una decisione del dicembre 1997 (ERDF programme n. 97.05.26.003; number of decision C(97)3772; date of decision 12/19/97; objective 1; period covered 1997-99). All’uopo è stata stipulata anche una convenzione fra “IG S.p.A.-Sviluppo Italia” (interessata, per mezzo di una sua struttura: “*La città delle opportunità*”, alla creazione ed alla gestione di “Parchi letterari” nel Mezzogiorno d’Italia) e la Commissione stessa. La partecipazione finanziaria comunitaria, sul fondo FESR, ammonta a 17.950.000 Euro; ai quali si sono aggiunte risorse nazionali, pubbliche e private, pari a 11.360.000 Euro. Questi dati sono ricavati dal sito Internet *La città delle opportunità* – www.opportunitalia.it. La *Sovvenzione Globale Parchi Letterari*, di cui sono referenti, dunque, Sviluppo Italia, il Touring Club Italiano e la “Fondazione Ippolito Nievo”, intende promuovere quelle zone del sud d’Italia che, celebrate da famosi autori nelle loro opere, offrano occasioni per incentivare un turismo culturale (visite guidate, eventi teatrali, percorsi rievocativi, premi, mostre, letture pubbliche...) e offrire nel contempo spazio ad attività imprenditoriali da consolidare o avviare sul territorio e da destinare, se possibile, ai giovani (recupero di vecchi mestieri, vendita di prodotti agricoli ed alimentari, servizi, manutenzione e vigilanza). La geniale e fortunata formula del “Parco letterario”, in definitiva, ha inteso coniugare la salvaguardia dei territori segnati dalla storia, e rimasti ancora identificabili perché incontaminati, con la suggestione che esercitano grazie a cantori, poeti e scrittori, che li hanno immortalati nelle loro opere. È occasione di recupero di un luogo dall’anonimato, condizione che sempre facilita la pervasività distruttiva dell’uomo e del suo cemento. “*L’idea del Parco* – sostiene Stanislaw Nievo – *è di utilizzare la letteratura come chiave inedita per la riscoperta e la valorizzazione del territorio, attivando visite guidate e viaggi sentimentali, nuove forme di ospitalità in modo che ogni visitatore possa vivere le suggestioni che hanno ispirato l’autore cantore di quei luoghi, anche attraverso profumi sapori propri del territorio*”. Del resto, se – come diceva Giulio Carlo Argan nel 1991 – “*la natura è un bene che non tutti possiedono, di cui non tutti possono fruire ma da cui chi lo possiede può trarre profitto, farne mercato, consumarla, contaminarla, distruggerla*”, appaiono senz’altro meritevoli tutti i tentativi che, attraverso la valorizzazione della cultura, possano evitare ogni deperimento della natura stessa.

(8) L’art. 151 del Trattato sull’Unione europea dispone che la Comunità deve, in base ad una logica di sussidiarietà, “*appoggiare e integrare l’azione*” degli stati membri, nel perseguire l’obiettivo della “*conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea*”.

dremo nel prosieguo del lavoro).

2. *Genesi ed obiettivi del “Progetto Parchi Letterari”. Un possibile canale di “economia della conoscenza” (o “economia della cultura”)?*

Il “Progetto Parchi Letterari”, elaborato dalla “Fondazione Ippolito Nievo”, è stato sottoposto ad uno studio di fattibilità del CENSIS ed ha goduto, come abbiamo già detto, di un finanziamento del Fondo europeo di sviluppo regionale per il triennio 1998-2001. A partire dai primi mesi del 2002 si è aperta una fase di raccolta dei dati dell’esperienza, al fine di rendere conto dei risultati conseguiti. Il Progetto ha suscitato l’interesse di associazioni ambientaliste anche locali, come “Italia Nostra” di Reggio Calabria e “Lega Ambiente Toscana”, interessate alla istituzione o alla gestione dei Parchi in questione (per esempio, del Parco “Corrado Alvaro”, a San Luca in Aspromonte, e del Parco “Giosuè Carducci” nelle zone che rievocano questo poeta). Mentre altri soggetti, anche essi espressione della società civile, come “SOROPTIMIST”, si mostrano interessati alla gestione di diversi Parchi letterari (per esempio, del Parco letterario “Giacomo Leopardi”) ⁽⁹⁾. Ma al sud d’Italia – e particolarmente in Sicilia – sono stati soprattutto i Comuni a porsi come soggetti proponenti di “Parchi letterari”: così è stato per i Parchi intitolati a Giuseppe Tomasi di Lampedusa, a Luigi Pirandello, a Leonardo Sciascia.

L’obiettivo che la “Fondazione Ippolito Nievo” si è proposta di realizzare sembra piuttosto ambizioso, tenuto conto dello strumento sul quale si è fatto perno: la letteratura, appunto. Favorire, infatti, lo sviluppo del tessuto produttivo locale (soprattutto di nuova imprenditorialità giovanile), attraverso la creazione di poli di attrazione di turismo culturale, quali dovrebbero

(9) L’informazione è reperita dal sito www.parchiletterari.org/da_dove_vengono.php: *I Parchi Letterari – Da dove vengono*. Nel sito appena citato si può leggere anche una bibliografia sui Parchi Letterari: come, ad esempio, *I Parchi Letterari del Novecento*, a cura di S. NIEVO, Edito da Ricciardi & Associati, in collaborazione con Touring Club e Sviluppo Italia.

diventare i “Parchi letterari”, significa attribuire un valore immediatamente e, soprattutto, tangibilmente economico alla letteratura, che può ancora lasciare dubbiosi, se non addirittura perplessi. Mentre, infatti, può apparire piuttosto semplice favorire – grazie al fascino della letteratura – lo sviluppo di turismo collaterale, come quello rurale, la produzione di editoria locale, la produzione di audiovisivi, ecc., può però risultare più difficile pensare che venga agevolmente percepito, nella nostra epoca, un potenziale accrescimento delle capacità umane – collettive ed individuali – grazie al contatto evocativo favorito dalla poesia o dalla narrativa. Un esito così esaltante dei “Parchi Letterari”, per l’accrescimento culturale dell’umanità vivente in Italia, non sembra poi così evidente di per se stesso.

I “viaggi sentimentali”, che nell’ottica dello scrittore Stanislaw Niewo dovrebbero diventare il prodotto turistico per eccellenza dei “Parchi letterari”, sono ipotizzati come fonte di conoscenza e di esposizione dei sensi ⁽¹⁰⁾ – prima ancora che di scambio economico (che comunque non dovrebbe mancare) – tali da coinvolgere l’emotività di ognuno di noi. Un prodotto turistico così concepito non sembra destinato, almeno in linea teorica, alle masse abituali di turisti e di escursionisti, ma piuttosto a spiriti eletti (ad *une âme d’élites* come possiamo definire chi media l’osservazione della vita reale anche attraverso la letteratura). Infatti, una fruizione più massiccia di un simile prodotto turistico sarebbe ipotizzabile, solo a patto che il progetto venisse accompagnato dalla necessaria promozione (con la dovuta preparazione e sensibilizzazione), da parte dei pubblici poteri competenti, presso potenziali utenti qualificati: i docenti e gli studenti del sistema di istruzione primaria e secondaria, in primo luogo, ed i centri di turismo sociale qualificato, in secondo luogo. Qualche iniziativa per alcuni versi simile si era, del resto, già sviluppata negli Stati Uniti d’America, dove – a fronte del rifiuto crescente per il turismo industriale – sono stati da tempo organizzati i “viaggi letterari” sulle orme di poeti e scrit-

(10) Affascinante la definizione fornita da F. MARCOALDI in un recente articolo del quotidiano *la Repubblica* del 29 gennaio 2003: “il viaggio è una massima esposizione dei sensi, della mente e del cuore al nuovo e al diverso”.

tori celebri ⁽¹¹⁾.

La strada indicata dalla “Fondazione Ippolito Nievo” sembra, dunque, ardua e non priva di tratti piuttosto accidentati, ma affascinante. Proporre, infatti, la letteratura come fattore di sviluppo di un territorio vuol dire scommettere su una crescita del livello culturale di un popolo e sulla sensibilità emotiva dello stesso; nonostante che tale crescita e tale sensibilità non sembrano oggi, ad una prima impressione, facilmente dimostrabili. Specialmente perché non si sa quanto puntino (e con quanta genuina convinzione) su poesia e narrativa il potere politico, la pubblica amministrazione ed i “privati poteri” della società civile, che dovrebbero porre insieme i loro sforzi, per preservare un luogo e consentirne uno sviluppo economico “sostenibile” dal punto di vista ecologico, in rapporto alla “memoria letteraria” che esso evoca. Il rischio di una banalizzazione delle prospettive concrete (e di uno scivolamento dell’idea complessiva sulla china di un mero intento turistico – sia detto senza alcuna mira polemica verso l’industria turistica – privo di altre qualifiche) è molto forte. E perché questo rischio sia allontanato occorre che l’idea venga sorretta da un robusto intento di tutela e – insieme – di promozione culturale (dunque, di “valorizzazione” della cultura), da parte dei centri istituzionali di potere che assommano oggi su di loro i principali compiti nel settore: Regioni, enti locali, istituti di alta cultura, istituzioni scolastiche ⁽¹²⁾.

La lettura e l’interpretazione del paesaggio e della natura effettuata da poeti e narratori sembrano, ad ogni modo, essere assumibili a parametri di individuazione di valori culturalmente elevati, ai quali si stanno mostrando sensibili – negli ultimi tempi – i legislatori regionali ⁽¹³⁾; ma anche, più in generale, le

(11) Si veda il sito Internet: www.literarytraveler.com.

(12) Il 28 gennaio 1999, il ministro dei beni culturali Giovanna Melandri, commentando il finanziamento statale di 57 miliardi, di supporto a quello comunitario per la realizzazione dei “Parchi letterari”, ha associato queste realtà “virtuali” a strutture di valorizzazione che hanno come obiettivo creazioni letterarie, promozione di zone importanti dal punto di vista naturalistico, scoperta di talenti letterari, rilancio del turismo di qualità, avvicinando gli individui ai libri.

(13) La l. r. 15 luglio 2002, n. 16 della Regione Emilia-Romagna (*Norme per il recu-*

amministrazioni locali. Anche questi valori, dunque, e non solo la (indispensabile) conoscenza tecnologica e scientifica dovrebbero diventare orizzonti nuovi per parlare di “nuova economia”, come “*wise economy*” (o “*economia della conoscenza*”), verso la quale l’Europa ha iniziato a spingere gli Stati membri, a partire dal vertice di Lisbona del marzo 2000. Questa nostra tesi può apparire, in realtà, in contraddizione con la visione che della sua creatura ha il fondatore, lo scrittore Stanislaw Nievo, che sembra concepire i “parchi letterari” come luoghi nei quali gli individui che li abitano siano viventi esecutori di un’economia antica, che tali parchi avrebbero il compito di preservare. Ma si sa che, spesso, le idee camminano con gambe diverse da chi le ha partorite, anche quando il loro creatore cerca di preservarne gelosamente le originarie caratteristiche.

3. Specificità del “parco letterario” nel più ampio genere dei “parchi culturali”?

Il “parco letterario”, peraltro, pur conservando i caratteri virtuali che cercheremo di evidenziare meglio nel prosieguo di questo scritto, si inserisce in un contesto di esaltazione crescente dei legami tra territori particolari ed espressioni culturali, anche più vaste della stessa letteratura. Infatti, si parla altresì di “parchi culturali”⁽¹⁴⁾, anch’essi a vocazione prevalentemente turistica (avente di mira quel turismo qualificato al quale anche i “parchi letterari” si rivolgono). I “parchi culturali” vogliono

pero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio), all’art. 10 definisce “opere incongrue” le costruzioni e gli esiti di interventi di trasformazione del territorio che per impatto visivo, per dimensioni planivolumetriche o per caratteristiche tipologiche e funzionali, alterano in modo permanente l’identità storica, culturale o paesaggistica dei luoghi. Ora, non c’è dubbio che la letteratura possa contribuire in modo decisivo a determinare l’identità storica, culturale o paesaggistica dei luoghi cantati da romanzi o da poesie di celebri autori.

(14) Ve ne sono in Liguria, per esempio, (dove dal 1998 è attivo il “Parco culturale del Tigullio”) e vedono come promotori enti locali (quale il Comune di Imperia), cooperative (come “Liguria da scoprire”) ed istituti di cultura (come l’Istituto di cultura italo-tedesco).

“offrire ai turisti e ai residenti la possibilità di osservare il territorio [...] con occhi diversi, prendendo spunto dalle sensazioni e dalle descrizioni di illustri viaggiatori e scrittori”⁽¹⁵⁾. Come si può notare, il concetto di “parco”, qualificato da un aggettivo che evoca la cultura, va anche oltre la letteratura, per abbracciare ambiti dell’opera intellettuale dell’uomo più vasti della poesia e della prosa letteraria, estendendosi per esempio all’arte figurativa (si pensi alla pittura paesaggistica⁽¹⁶⁾), o alla musica ed alla storia. Il pensiero del lettore va subito ad altri esempi illustri di rievocazione dei luoghi della memoria culturale, come la celebre “*Romantische strasse*”, tra i più famosi percorsi turistici tedeschi, che attrae chi vada alla ricerca dell’essenza paesaggistica (suarci pittoreschi, castelli fiabeschi con grotte, mitici luoghi di culto religioso, flessuose sponde fluviali – del Danubio, per l’esattezza –) del romanticismo nordeuropeo, per il quale bellezza e verità si colgono nelle luci e nelle ombre della natura cui, come organismo vivente, l’uomo deve portare riguardo e rispetto.

È in particolare la Regione Liguria che, nel connubio tra turismo e cultura offerto ai suoi ospiti, affianca ai “parchi letterari” i “parchi culturali” (ne sono stati individuati molti: Val di Magra-Terra di Luni, Riviera dei fiori-Alpi marittime, del Tigullio, Riviera delle palme-Savona, Giorgio Caproni e Golfo dei poeti). Anche questi ultimi sono visti come parchi diversi da quelli nati in Italia, a partire dagli anni venti del XX secolo, a fini prevalentemente di tutela: non sempre possono avere un territorio delimitato da confini precisi, giacché sono parchi virtuali, luoghi della mente, itinerari o percorsi in ambienti dove si

(15) È quanto si legge nella “*Guida agli itinerari culturali e pittorici della Riviera dei fiori-Alpi marittime*” divulgato a cura dell’assessorato alla cultura della Regione Liguria. Il riferimento nel brano è, dunque, alla riviera ligure.

(16) Valga un esempio: nel corso di una relazione tenuta a Bologna, il 22 ottobre 2002, dallo storico dell’arte Eugenio Riccomini, in occasione di un ciclo di conferenze sul tema “*Per una politica della bellezza. L’Italia: un paesaggio di opere d’arte*”, veniva fatto riferimento alla “scomparsa” di una grotta di Posillipo, a Napoli, ripetutamente ritratta, tra il XVIII e il XIX secolo, dai paesaggisti inglesi e per questo assai nota nel mondo. La “scomparsa” era avvenuta in seguito ad una selvaggia – ed anche miserrima – speculazione edilizia, tanto che oggi della grotta s’è persa, oltre che la memoria, l’ubicazione (“fini per ospitare un garage [...]").

possono individuare tracce spirituali di scrittori, poeti, musicisti e pittori. L'intento della Regione Liguria è anche quello di coinvolgere istituti di alta cultura e di ricerca, come l'università di Genova, in progetti volti a creare una cultura produttiva e non effimera, che rivaluti l'ambiente e si realizzi in manifestazioni di alto livello artistico.

La valorizzazione del patrimonio culturale di alcune Regioni particolari, attraverso la creazione di "parchi culturali", è avvenuta anche in altri Paesi europei: così, per esempio, in Spagna una legge dell'Aragona (n. 12, del 3 dicembre 1997) ha individuato la figura del "parco culturale", per proteggere siti di arte rupestre a cielo aperto ⁽¹⁷⁾.

I "parchi letterari", così come i "parchi culturali", dovrebbero assumere la forma giuridica di enti *no profit, onlus*, animatori culturali che non perseguano scopi di lucro e facciano da supporto ad un'offerta turistica, per così dire, "di nicchia" (questo è stato – quanto meno – l'intento iniziale dell'ideatore dei "parchi letterari").

4. *Un peculiare esempio di attenzione del legislatore regionale per la valorizzazione della letteratura collegata al territorio: la legge regionale della Valle d'Aosta, 1 ottobre 2002, n. 18*

Recentemente, la Regione Valle d'Aosta ha approvato la l.r. 1 ottobre 2002, n. 18, Incentivi regionali per la valorizzazione degli itinerari storici, dei siti celebri e dei luoghi della storia e della letteratura ⁽¹⁸⁾. Con questa legge, la Regione Valle d'Aosta ha inteso promuovere e disciplinare "la realizzazione di interventi per la valorizzazione degli itinerari storici, dei siti celebri e dei luoghi della storia e della letteratura" ⁽¹⁹⁾. Le finalità indicate dall'art. 1 della legge dimostrano, piuttosto nitida-

(17) Si veda F. LÓPEZ RAMÓN, *Riflessioni sull'indeterminatezza e la vastità del patrimonio culturale*, in *Nuove Autonomie*, n. 1-2/2002, p. 35 e ss.

(18) La legge regionale è stata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione n. 45 del 15 ottobre 2002.

(19) Si veda l'art.1, comma 1.

mente, la consapevolezza che il legislatore regionale ha dell'ambivalenza di un intervento in materia turistica, che oscilla tra "protezione" di un ambiente e "promozione" dello sviluppo dello stesso ambiente. Ma intende suggerire fattori di "promozione" dello sviluppo del tutto nuovi e singolari (perché innovare senza distruggere è una sfida attuale ancora tutta da affrontare).

Gli obiettivi degli interventi regionali, promossi e disciplinati dalla legge regionale, infatti, sono per lo più rispondenti a parametri a prima vista ovvi, quanto necessari: vale a dire, sia quello di "creare nuove opportunità di sviluppo turistico, sostenendo l'offerta culturale e turistica regionale" ⁽²⁰⁾, sia quello di "valorizzare gli elementi naturalistici ed i manufatti collegati agli itinerari storici, ai siti celebri ed ai luoghi della storia e della letteratura" ⁽²¹⁾. Ma il contenuto più originale della proposta è che pone la letteratura – fra l'altro – come fattore di crescita anche economica di un luogo. La valorizzazione dei luoghi – dispone peraltro la legge ⁽²²⁾ – deve essere "rispettosa di tutti i segni e le testimonianze esistenti". Viene così ribadito l'intento di protezione delle testimonianze della natura e della civiltà umana che si vogliono valorizzare. Quanto al riferimento ai "luoghi [...] della letteratura", se non si tratta dei "Parchi letterari" si evoca un concetto assai simile: non si è voluto utilizzare il nome registrato dalla "Fondazione Ippolito Nievo", ma la sostanza non sembra cambiare.

La tipologia degli interventi previsti dalla legge, per la realizzazione delle finalità esaminate prima, fa perno soprattutto sulla concessione di contributi ⁽²³⁾. Quanto ai soggetti che possono beneficiare dei contributi regionali, l'art. 4 prevede gli enti pubblici; le società ad intero o prevalente capitale pubblico; gli enti costituiti con capitale misto, pubblico e privato; i sog-

(20) Si veda l'art. 1, comma 2, lettera a).

(21) Si veda l'art. 1, comma 2, lettera c).

(22) Si veda l'art. 5, comma 1, lettera b).

(23) I quali sono previsti (all'art.3): a) per la realizzazione di interventi di valorizzazione degli "itinerari storici"; b) per la salvaguardia e la promozione dei "siti celebri"; c) per l'ideazione di progetti che mettano in luce ed esaltino i "luoghi della storia e della letteratura".

getti privati.

La legge regionale che stiamo esaminando dà indirizzi per la predisposizione dei progetti e per l'individuazione degli interventi che meritano qualche considerazione più puntuale. Infatti, la legge prevede che gli itinerari e i siti storici presi in considerazione "devono avere un valore storico comprovato" ⁽²⁴⁾. Ma soprattutto prevede che: 1) "i luoghi della storia e della letteratura presi in considerazione devono riferirsi di preferenza a epoche e scrittori non contemporanei" (certo, però, che se ci si dovesse trovare di fronte ad un Premio Nobel per la letteratura...); 2) "gli autori delle pagine storiche e letterarie devono godere di una buona fama e le descrizioni devono corrispondere al paesaggio attuale e presentare forti legami con il territorio" ⁽²⁵⁾ (dunque, si deve trattare di autori che, se non sono nativi dei luoghi, non possono essere certo stati in quei luoghi solo di passaggio...). Prescindiamo da considerazioni sull'inciso "di preferenza", che indica comunque la possibilità di una gradazione che porta a posporre gli autori contemporanei. E veniamo ai criteri, attraverso i quali si accerta che gli autori "godono di buona fama": questi, ovviamente, non possono non essere elaborati ed applicati da esperti, dai quali la Giunta regionale deriverà poi "i criteri [...] per il procedimento di selezione delle domande" ⁽²⁶⁾.

In definitiva, si può affermare che la legge regionale n. 18/2002 della Valle d'Aosta percorre una strada interessante di turismo nuovo, che soprattutto le istituzioni scolastiche dovrebbero tenere nel debito conto per i loro viaggi d'istruzione (ha ancora un senso parlare, infatti, in epoca di turismo di massa, delle "gite scolastiche" tradizionali?). Del resto, il 4 ottobre del 2001 è stato firmato un protocollo d'intesa tra il Ministero dell'istruzione e la "Fondazione Ippolito Nievo", per cui a partire dall'anno scolastico 2001/2002, le attività che i "Parchi letterati" rivolgono alle scuole vengono realizzate sotto l'egida del

(24) All'art. 5, comma 1, lettera a).

(25) All'art. 5, comma 2, lettera a).

(26) Secondo quanto dispone l'art. 6, comma 1, lettera c).

Ministero dell'istruzione ⁽²⁷⁾. Perché non immaginare che anche singole Regioni possano porre in essere strumenti di raccordo con il sistema scolastico e la "Fondazione Ippolito Nievo" per la più favorevole fruizione delle opportunità culturali offerte dai "parchi letterari"? Ritorneremo più avanti sulla possibilità di fruizione scolastica dei "parchi letterari".

5. *Le Regioni del nord collegano paesaggi e letteratura eludendo il marchio dei "parchi letterari". "I Paesaggi d'Autore" della Regione Emilia-Romagna*

Nell'offerta turistica regionale, dunque, non mancano esempi di Regioni che percorrono la strada affascinante – tracciata certamente, in Italia, da Stanislaw Nievo già da molto tempo – di fondere "paesaggi" e "letteratura", senza passare però attraverso l'istituzione di un "parco letterario®", con marchio registrato. Gli assessorati cultura e turismo e commercio della Regione Emilia-Romagna, per esempio, attraverso la AICER SPA ⁽²⁸⁾, pubblicizzano a scopi turistici "i Paesaggi d'Autore", con riferimento alla letteratura, alla musica, all'arte, al cinema. Vi si tracciano i confini di una "geografia letteraria dell'Emilia-Romagna", con affermazioni non sempre condivisibili (o agevolmente comprensibili) – come quella secondo la quale "tra il Po, l'Appennino e il Mare Adriatico [...] si estende un territorio [...] che attinge robuste radici nella così detta identità padana" – ma in qualche caso si tratta di affermazioni interessanti. Si legge, per esempio, nel *depliant* pubblicitario de "i Paesaggi d'Autore" dedicato alla letteratura che, nella Regione, proprio la letteratura vi avrebbe svolto, "nel corso dei secoli e vi svolge tuttora un ruolo essenziale e peculiare nell'insieme delle sue vocazioni e dei suoi percorsi, in quanto creazione di grandi opere, fertile artigianato di invenzione e ricezione, inventario si-

(27) Il Protocollo d'intesa può essere letto nel sito Internet www.parchilettari.org/terza.php?id=26.

(28) Informazioni possono essere ricavate dal sito www.emiliaromagnaturismo.it/paesaggidautore.

stematico di classici, commistione e interazione di saperi e di arti. Percorrere l'itinerario fisico e spirituale di questo territorio letterario equivale dunque a seguire un percorso di intersezione e di cooperazione tra personalità d'eccezione (non solo nate in Emilia-Romagna: occorre non dimenticare né sottovalutare mai l'attrazione che un Dante Alighieri provò sempre per questa terra, al punto di venire a concludere a Ravenna la sua parabola umana e il grande affresco della *Commedia*) e istituzioni pubbliche (corti, conventi, accademie, università); tra generi espressivi e movimenti spontanei di giovani (circoli, riviste); tra "destino" di una stanzialità malinconica e movimento centrifugo di esilio verso altre capitali culturali (Milano, Venezia, Vienna, Parigi, Roma); tra posizioni di rottura anarchico-avanguardistica e implosioni conservative di ritorno all'ordine".

I nomi di Autori ai quali si fa riferimento vanno da Vincenzo Monti e Giovanni Pascoli, da Riccardo Bacchelli a Pier Vittorio Tondelli. C'è da stupirsi pertanto che – per riferirsi in particolare al territorio di Ferrara – rimanga stranamente trascurato un protagonista illustre della letteratura italiana, che è stato fortemente legato alla Corte estense, nel periodo di suo massimo splendore: ci si riferisce a Torquato Tasso.

Del territorio ferrarese, in particolare, sono caratteristici: il paesaggio agrario – definito dall'identità rurale tipica della Pianura Padana – le aree fluviali legate alla presenza del Po e del suo delta, le vaste zone umide del basso ferrarese; la tradizionale attività agricola esprime sapori, odori, colori oggi fortemente a rischio per l'omologazione delle colture agro-alimentari, ma il secolare profilo defilato in cui sono vissute le aree connesse al fiume e alle valli ha preservato quasi incontaminato un paesaggio vasto e silente che può legittimare un turismo riguardoso che esprima insieme un'esigenza di tutela e di educazione al rispetto della qualità ambientale, che consenta il recupero della storia locale in termini di usanze, saperi, tradizioni, alla ricerca di cultura e benessere psico-fisico ⁽²⁹⁾, rieducazione al culto

(29) Vedi Progetto Paesaggio Agrario dalla rivista *Italia Nostra* n. 388 del novembre

della bellezza, ridando forma ad un corretto rapporto uomo-natura. Non si salvaguarda né si valorizza quel che non si conosce. Ma qualche volta diventa auspicabile che zone di delicati equilibri biologici sfuggano allo sguardo dell'uomo, pena la loro sopravvivenza.

6. *La prospettiva "genius loci" e il recupero del passato letterario per la tutela dei valori culturali ad opera di amministrazioni locali*

Perfino la formula letteraria del "*genius loci*" – o spirito del luogo – è stata utilizzata oggi dalle amministrazioni locali, allo scopo – fra l'altro – di promuovere un turismo di tipo nuovo e, con esso, un nuovo processo di crescita – anche culturale – delle popolazioni locali. Semplificando molto, si può affermare che il "*genius loci*" (lo "*spirit of place*" di cui si parla, per esempio, anche nella letteratura britannica) indichi il carattere di un luogo, l'atmosfera che vi si respira, le suggestioni che evoca: si tratta di elementi offerti non solo dall'ambiente naturale dei luoghi, ma anche dal paesaggio architettonico che caratterizza tali luoghi, dalla gente che li abita, dai colori che vi si colgono e dai profumi che da quei luoghi esalano. La sacralità dei luoghi, il mito classico del "*locus amoenus*" – ove regna il "*genius loci*" e dove pertanto si può cercare l'armonia tra esseri viventi ed ambiente naturale – hanno ispirato un progetto "Genius Loci" che riunisce alcuni Comuni minori in Europa, i quali "a partire dalla valorizzazione di grandi personaggi della cultura europea (a cui hanno dato i natali), operano una comune strategia di sviluppo locale" ⁽³⁰⁾. Il progetto mira a coniugare la valorizzazione delle comunità interessate con il recupero del loro contesto urbano, attraverso la riqualificazione delle risorse

2002.

(30) Le amministrazioni coinvolte nel progetto "Genius Loci" sono "Vicchio con Giotto, Fuendetodos (Spagna) con Francisco de Goya, Wiederstadt (Germania) con Novalis, Fuente Vaqueros (Spagna) con Garcia Lorca, Tolmin (Slovenia) con Ciril Kosmac". È quanto si legge nel sito internet www.vicchioinfiera.it/geniusloci.html.

culturali proprie delle comunità stesse, la creazione di centri di iniziativa e di interesse su personaggi illustri, il recupero ed il ripristino delle presenze artistiche ed architettoniche, la salvaguardia dell'ambiente. Lo scambio di conoscenze sulle esperienze delle cinque municipalità europee coinvolte costituisce lo strumento più interessante di questo progetto.

La prospettiva più rimarchevole della valorizzazione del *"Genius Loci"*, operata dalle amministrazioni locali coinvolte, è quella di recuperare i valori racchiusi nelle diverse espressioni culturali del passato (e tra esse la letteratura), con lo sguardo però rivolto al futuro, per diffonderli soprattutto tra le giovani generazioni.

7. *Gli strumenti giuridici adoperati per la nascita di un "parco letterario" nelle Regioni meridionali: a) l'accordo di programma e l'esempio del "Parco letterario Luigi Pirandello"*

I "Parchi letterari" che sono sorti nel sud d'Italia sono stati suggeriti dalla "Fondazione Ippolito Nievo" e da "Sviluppo Italia". Ma sono stati visti dai poteri e dalle forze locali come fattore di sviluppo culturale e scientifico delle comunità locali. Gli enti locali, quindi, e le istituzioni culturali locali (Comuni, Province regionali, Biblioteche, Musei) hanno adoperato l'accordo di programma ⁽³¹⁾, come strumento di diritto amministrativo, per l'attivazione e la gestione di "Parchi letterari" e per la realizzazione degli obiettivi perseguiti mediante questi Parchi (sviluppo locale, recupero dell'ambiente e del patrimonio edilizio, riletti attraverso la letteratura) ⁽³²⁾. La Regione Sicilia, ad esempio, proprietaria dei "luoghi pirandelliani" e titolare di

(31) A norma dell'art. 2, comma 203 della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

(32) Un esempio può essere tratto dall'esperienza della Sicilia, dove è possibile leggere, nella Gazzetta Ufficiale della Regione Sicilia, Parte I, n. 3 del 2000, un decreto del Presidente della Regione del 9 novembre 1999, contenente l'approvazione dell'accordo di programma per la costituzione di un Parco letterario "Luigi Pirandello" nel Comune di Agrigento, sottoscritto il 19 luglio 1999, per la creazione nel territorio della Provincia di Agrigento di una "Città-Teatro" permanente.

compiti di tutela e salvaguardia dei medesimi (nonché del patrimonio culturale ad esso riconducibile), ha manifestato il suo interesse per l'iniziativa, per le valenze culturali che essa esprime e per le sue potenzialità di sviluppo dell'economia locale ⁽³³⁾, anche se non si è accollata alcun impegno di spesa a suo carico.

L'accordo di programma sottoscritto prevede che il "Parco letterario Luigi Pirandello", nel Comune di Agrigento, concorra a promuovere condizioni favorevoli allo sviluppo socio-economico della Provincia di Agrigento, attraverso una serie di interventi, tra i quali il più significativo deve avere la connotazione di "Città-Teatro" permanente, perché il Parco diventi il fulcro di una rinnovata e continua attività culturale e scientifica. I sottoscrittori dell'accordo hanno individuato un'associazione culturale, denominata "Il Cerchio" – unico soggetto privato proponente della "idea progetto" di Parco letterario – quale soggetto incaricato di attuare e gestire il Parco, "per garantire snellezza procedurale e decisionale" alla realizzazione del progetto stesso.

L'accordo di programma prevede la costituzione di un "collegio di vigilanza" (Presidente della Provincia e Sindaci dei Comuni interessati o loro delegati), per la fase di attuazione del progetto, approvato dall'organismo intermediario ⁽³⁴⁾. Inoltre, prevede anche che l'ente che deve dare attuazione al progetto di Parco e deve poi gestirlo sottoponga al "collegio di vigilanza", entro il mese di maggio di ogni anno, il programma delle attività da svolgere nel successivo anno solare. Il "collegio di vigilanza" provvede – entro i successivi sessanta giorni – all'approvazione del programma "nel rispetto delle finalità del Parco letterario e secondo i principi sanciti dalla sovvenzione globale. All'ente gestore viene data l'indicazione di "reperire autonomamente fondi (sponsorizzazioni e contributi da enti pubblici e privati) da destinare alla realizzazione di attività in-

(33) Nel sito Internet www.regione.sicilia.it/beniculturali/museosalina/1_parchi/i_a.html è possibile leggere un commento di C. GRASSI, *I parchi letterari. Un altro strumento per lo sviluppo locale*, datato 2 ottobre 2002.

(34) A norma dell'art. 27, comma 3 *quater*, della legge 8 giugno 1990, n. 142.

tegrative al programma annuale”, purché compatibili con esso.

8. b) *Il “Parco lineare” e l’inserimento del “parco letterario®” nel Piano territoriale paesistico. Il “Parco letterario Salvatore Quasimodo”*

Il “Parco letterario®” intitolato a Salvatore Quasimodo – presente tra i parchi siciliani attivi (ve ne sono anche altri, intitolati a Stefano D’Arrigo, a Luigi Pirandello come già detto, a Giuseppe Tomasi di Lampedusa) – è nato dall’idea di Alessandro, figlio del poeta ermetico nativo di Modica, in Provincia di Ragusa. Tale parco, come si legge nella pagina *web* dedicata ai “parchi letterari” siciliani (è possibile leggerla nel sito *web* www.quasimodo.it), persegue la finalità di far rivivere la poesia nei luoghi tanto amati dal poeta, insignito del premio Nobel per la letteratura nel 1959. Il territorio di riferimento riguarda i Comuni di Modica, di Roccalumera, di Messina (“La terra impareggiabile”, così viene anche definito il “parco letterario” in questione). Si è proposto di farlo rientrare in un’area soggetta alla tutela della “legge Galasso” ed è stato preso in considerazione dalla Soprintendenza per i beni culturali ed ambientali di Caltanissetta, istituita nel gennaio del 1992, tra gli strumenti volti al recupero dei beni culturali ed ambientali, nel contesto del piano territoriale paesistico, a testimonianza della rilevanza che – per la politica ambientale – può assumere l’individuazione di un territorio, tramite la letteratura.

Peraltro, le aree culturalmente rilevanti, vincolate per effetto della legge 481/1985, interessate alla progettazione territoriale della Provincia di Caltanissetta, dovrebbero essere idealmente collegate in una sorta di “Parco Lineare”, inteso quale elemento di collegamento unificante di un Piano territoriale paesistico, adottato per soddisfare le esigenze di tutela e di certezza del diritto, sottese dalla legge 481/1985. L’agriturismo ed il “turismo alternativo” sono le considerazioni che hanno guidato la Soprintendenza per i beni culturali ed ambientali di Caltanissetta, nell’individuazione del contesto ambientale nel quale inserire il

“Parco letterario Salvatore Quasimodo”.

La “Fondazione Ippolito Nievo” ha predisposto uno schema di convenzione con i Comuni interessati alla costituzione di “Parchi letterari” (che i Comuni stessi, peraltro, possono assumersi anche il compito di gestire). Lo schema di convenzione presenta alcuni punti di interesse. Infatti, accanto all’impegno che i Comuni si assumono di promuovere e valorizzare il progetto dei “Parchi letterari®”, potendone poi utilizzare il marchio registrato per qualsiasi uso non commerciale, ne emerge un altro che appare non poco importante: quello di inserire negli strumenti urbanistici *in itinere* – in particolare, nel piano particolareggiato del proprio centro storico – il progetto del “Parco letterario” che si va ad istituire. Si prospetta, così, un’integrazione del “Parco letterario” nel piano particolareggiato dei centri storici dei Comuni interessati, con la collaborazione “tecnico-paesaggistica” della “Fondazione Ippolito Nievo”.

9. *Un esempio di investimento regionale sul patrimonio storico-naturale delle piccole realtà locali in Sardegna: il “Parco letterario Grazia Deledda” a Galtellì*

I turisti che si trovano a soggiornare sulla costa nuorese della Sardegna, tra Capo Comino e Orosei, hanno l’opportunità di visitare un vasto e luminoso entroterra, la Baronia meridionale, che rievoca molti degli aspetti e delle caratteristiche culturali descritti da Grazia Deledda nel romanzo *Canne al vento* (del 1913), dagli animali selvatici che popolano quella zona (conigli selvatici e uccelli rapaci) alle azzurre ed imponenti montagne e agli aspri pendii che lo configurano. Il “Parco letterario Grazia Deledda” è sorto nel 1994, nel territorio di un piccolo Comune di quelle località, Galtellì, un antico centro storico, costituito da un pugno di case, sopravvissute, per lungo abbandono e degrado, agli interventi demolitori della modernità. Il Parco è sorto per interessamento dell’amministrazione comunale di Galtellì

(³⁵). Oggi comprende un territorio che si estende a più Comuni (Nuoro, Galtelli, Bitti, Orosei, Orune, Ittiri, Mara, Romana, Monteleone, Rocca Doria e Villanova Monteleone), sparsi in due Province (Nuoro e Sassari). A Galtelli, in particolare, paese ben collocato sul pendio del Monte Tuttavista, con ai suoi piedi il fiume Cedrino, il visitatore curioso troverebbe ben segnalata l'esistenza del "Parco Letterario®", che offre una proposta inusitata di visita turistica, intrigante per chi vada alla ricerca dei colori locali, e si allontani per un po' (o del tutto) dalle anonime e defatiganti logiche del turismo costiero, con le sue impattanti strutture. Un sempre più consistente numero di viaggiatori si muove alla ricerca dello spirito autentico dei luoghi, delle loro fisionomie tradizionali, rilevabili se preservate in modo pertinente. Esiste un turismo che coniuga la propria curiosità con il rispetto per la memoria locale (è questa del resto – lo abbiamo già detto – l'idea-forza dei "parchi letterari"®), un turismo che dei territori non vuol vedere consunta la storia, ma anzi la ricerca e la mantiene viva col proprio interesse e vuol che anche il legislatore la tuteli come espressione tangibile del fascino del passato e delle vicende umane che lo hanno arricchito di precise identità.

Il Parco letterario di Galtelli corrisponde all'area del suo borgo antico (³⁶), di recente recupero architettonico (³⁷), arricchito

(35) Si veda *Comune di Galtelli* (a cura del), *Grazia Deledda a 70 anni dal Nobel*, Atti del convegno "G. Deledda" del 25, 26, 27 ottobre 1996, Senorbi (Ca), 1999, p. 5. Il Comune di Galtelli ha poi predisposto un programma integrato, allo scopo di fruire delle previsioni della l. r. Sardegna 13 ottobre 1998, n. 29.

(36) Quelle vecchie abitazioni, circondate da strette vie in selciato e piccole piazze, fanno individuare al visitatore un tipo edilizio ricorrente, la "casa a corte" interna, protetta da un muro di perimetrazione con ampio portale ligneo per il passaggio dei carri, spesso movimentata da loggiati interni in funzione di ricovero per animali o strumenti (notevole "*Sa domo 'e sos Marras*", oggi accurata sede di un museo etnografico). Architetture dettate dalle necessità contingenti di coloro che vi hanno abitato, rese uniformi dalle luci mediterranee dei cortili e dalle ombre protettive dei porticati e dei locali con soffitto a incannucciato, tracce affascinanti dell'ingegnoso vissuto antico del borgo. La "casa a corte" era un'unità abitativa che fungeva non solo da bozzolo familiare, ma anche da sede di lavoro artigianale e di produzione (l'ottimo pane *carasau* locale, per esempio, veniva cotto in casa con paziente maestria dalle donne, nei caratteristici forni rasoterra). Un misto di cultura arcaica, ambiente tipico e aspre bellezze paesaggistiche che gli studiosi del settore presuppongono per il futu-

chito dalla presenza, nelle vicinanze, di emergenze storiche come il castello di Pontes (XI secolo) e l'ex cattedrale di San Pietro, (XII secolo), già note al turismo. Nella parte più alta e antica del paese trovò rifugio per qualche tempo la scrittrice nuorese Grazia Deledda, alla ricerca di forti tinte naturali in cui ambientare le sue storie rurali di passioni e di colpe; ne è nato il romanzo *"Canne al vento"* (1913), ed ogni suggestione del testo riferibile al paesaggio locale è oggi accuratamente documentata su lapidi collocate in modo appropriato. Il Parco è stato giustamente dedicato all'autrice.

Dal momento in cui, come è noto, lodevoli iniziative di tutela e recupero ambientale come quella sottesa dai "Parchi letterari" hanno costi insostenibili per la popolazione e abbisognano, quindi, di cure costanti e di progetti finanziati di sviluppo, che diano un supporto concreto e favoriscano un sicuro e lungimirante ritorno economico, la ristrutturazione del centro storico minore di Galtellì è stato favorito dalla l. r. 13 ottobre 1998, n. 29 della Regione Sardegna⁽³⁸⁾. Il Parco letterario *deleddiano* si inserisce, infatti, in un progetto globale di valorizzazione del territorio sardo, quello interno, per buona parte rimasto intatto come ai tempi della Deledda, ricco di suggestioni, scabro e feroce insieme, gestito da abitanti che ne conoscono i più intimi recessi, rimasti gli unici depositari dell'antica sapien-

ro in netta crescita di interesse turistico, perché propone percorsi lontani dalle rozze devastazioni ambientali – perseguite per decenni senza scrupoli di salvaguardia e tutela – che hanno irrimediabilmente compromesso il fascino evocatorio di tanti famosi scorci paesaggistici e soprattutto delle ambitissime coste del nostro Paese. Ne deriva che un "parco", in questa accezione, non è necessariamente, come si potrebbe credere, solo un contesto di natura vergine, un *locus amoenus* fatto di prati verdi, alberi, ruscelli e uccellini cantori, ma qualunque luogo si identifichi con una memoria culturale. Nel caso di Galtellì è parco il suo centro antico come luogo memoriale, perché descritto in un suo romanzo dal premio Nobel Grazia Deledda.

(37) V. *Amministrazione Comunale di Galtellì, Galtellì e il suo centro storico*, Atti del Convegno del 30 gennaio 1999, ed. Puddu & Congiu, Senorbì (Ca), senza data.

(38) Emanata con l'intento di promuovere e finanziare un programma integrato di riqualificazione dei centri storici minori. Prevede "le finalità, il recupero, la riqualificazione e il riuso dei centri storici, degli insediamenti storici minori, dei valori socio-culturali, storici, architettonici, urbanistici, economici ed ambientali". Essa favorisce sinergie tra intervento pubblico e privato, tra Amministrazione regionale e locale e soggetti privati, a sostegno dell'iniziativa di promozione turistica.

za locale, oggi i soli in grado di ricrearne usi e tradizioni. La vasta zona-parco, dedicata anch'essa alla celebre scrittrice isolana, si estende dalla costa orientale della Sardegna, attraverso la Baronia, la Barbagia, fino alla Provincia di Sassari, verso la costa occidentale. Si accede a questo vasto sito interno attraverso tre *porte* fisiche, dove si offrono supporti informativi per orientare il turista interessato: un accesso è collocato a Nuoro, l'altro a Galtelli, il terzo all'altezza del piccolo abitato di Monteleone Rocca Doria, in Provincia di Sassari. Interessanti le attività connesse e collaterali al parco che si intendono proporre al visitatore, sia immateriali (manifestazioni teatrali, convegni, mostre occasionali e pubbliche letture *en plein air* per far conoscere l'opera degli autori sardi...), che imprenditoriali (offerta case di soggiorno, artigianato artistico, noleggio di attrezzature, organizzazione di escursioni...), iniziative promosse o consolidate da sovvenzioni connesse all'identificazione del parco. La speranza è che la fusione tra turismo e territorio si limiti a trarre ispirazione dall'ambiente e, facendo tesoro degli errori del passato in tema di tutela dei luoghi, faccia convivere l'uomo e la terra in una logica di conservazione⁽³⁹⁾, onde evitare che ciò che rimane di ambiente incontaminato nel nostro paese si trasformi nell'ultima terra di conquista (già potremmo intuirne i prevedibili esiti: verde artificiale al posto del verde naturale, "megauffici" in forma di scatole ben collocate in contesti prestigiosi, anonime e levigate residenze non importa se moderne o in stile-locale, parcheggi, campi da golf molto ben rasati, modellati con livellamenti e terrapieni artificiali per un uso elitario, *club house*, *business park*, tutto naturalmente spalmato di falsità patinata. Il paesaggio come modello ottico al servizio di un bieco consumismo per turisti insensibili e imbolsiti: la cattiva estetica dei luoghi deprime, oltre che l'armonia della natura, lo spirito dei visitatori, automi ambulanti in un territorio non più identificabile). Verrebbe meno un "*itinerarium mentis in naturam*" quale stato emotivo connesso al recupero culturale e

(39) In modo che, con l'identità, sia tutelata l'autenticità dei luoghi, rendendone leggibili i simboli dei suoi valori culturali: religione, sacralità, mito, storia, letteratura, sia nel caso di una natura rimasta selvaggia che dei siti antropizzati.

memoriale dei luoghi sfuggiti alla devastazione immobiliare. Occorre controllare le nuove destinazioni d'uso, occuparsi della gestione compatibile dei trasporti turistici, dello smaltimento dei rifiuti conseguenti, del consumo energetico, della promozione ad ampio spettro di strutture adeguate ai bisogni di ristoro e di eventuale pernottamento dei visitatori (possibilmente in costruzioni tradizionali, recuperate in modo acconcio – a scapito delle anonime villette, tanto care al popolo italiano – e preservate da chiassosi divertimentifici) perché il territorio non subisca compromissioni irreversibili. La valorizzazione, anche in questo caso, non può essere disgiunta da forme vigili di tutela. Si avverte la necessità che le tante organizzazioni ambientaliste al di sopra di ogni sospetto monitorino, nel tempo, le politiche paesaggistiche adottate e finanziate a livello locale, perché il turismo investa sul futuro e rimanga una risorsa anche per le generazioni dei non ancora nati.

10. Per concludere sui “Parchi letterari®”: un’opportunità di educazione ambientale per le scuole

Nessuno ignora quanto appaia compromesso, in questi ultimi anni, lo stato di salute dell’ecosistema (effetto serra e conseguente riscaldamento del pianeta, sconvolgimenti climatici con dissesti, incendi, inondazioni e desertificazioni), tanto che alcuni studiosi, soprattutto stranieri, da tempo sono impegnati ad elaborare strategie eco-economiche⁽⁴⁰⁾ per la tutela delle risorse naturali residue (intento reso difficoltoso dalla insipiente e scarsa collaborazione che offrono i governi dei Paesi ricchi – i veri responsabili dei disequilibri ambientali del globo –). Nella parte più sensibile e lungimirante della popolazione mondiale si viene sempre più consolidando la convinzione che i cittadini del futuro debbano essere educati fin dal periodo scolastico a considerare prezioso e fragile l’ambiente in cui vivono, già da

(40) Vedi ad es. L.R. BROWN, *Eco economy*, Editori Riuniti; P. HAWKEN, A. LOVINS, L. HUNTER LOVINS *Capitalismo naturale*, Ed. Ambiente, Milano, 2001

tempo in condizione di dover essere tutelato. Si è convinti che sia vitale investire sulla sensibilità delle nuove generazioni (che, ad onor del vero, appaiono spesso più dei loro padri giustamente preoccupate del destino di una terra che dà evidenti segni di affanno). L'ambiente non può far a meno del contributo della scuola, come luogo di cultura mentale prima ancora che di creazione di professionalità incidenti sulla realtà e sul territorio ⁽⁴¹⁾. Per quanto riguarda l'ambito italiano, è nella mancanza di cultura e consapevolezza di sé che Vittorio Emiliani, Presidente del Comitato per la bellezza, riconosce uno degli errori tragici di programmazione ambientale del nostro Paese ⁽⁴²⁾. Armando Peres, Direttore generale del TCI ha sostenuto che il paesaggio "è il bene culturale più importante dell'Italia [...] al di là delle pitture, delle sculture e dei beni archeologici". In questo paese, egli aggiunge, esisteva un equilibrio di contesti ambientali "che negli ultimi cinquanta anni abbiamo snaturato e devastato. E se oggi ne esiste ancora un po', è presente solo a segmenti, ad intervalli. L'unica strada da prendere è la diffusione della cultura di questi valori, nella pubblica amministrazione, nella scuola e soprattutto nella politica." ⁽⁴³⁾

Appare opportuno, quindi, favorire un approccio didattico alla storia del territorio e all'evoluzione del "paesaggio", termine che, insieme a "territorio" e "ambiente", crea ancora una notevole confusione semantica. Il paesaggio, proprio perché luogo dell'abitare dell'uomo, porta su di sé le tracce delle modificazioni intercorse dalla sua genesi, intorno alle quali non sono sufficienti le affabulazioni, ancorché affascinanti, degli estimatori del settore, ma abbisognano di documentazioni catastali demografiche e statistiche, che si traducano in rigorosi supporti

(41) Non si può tuttavia negare che sono sempre più pressanti le richieste educative che da più parti convergono sulla scuola (*educazione stradale, alla salute, alla pace, all'affettività, alla gestione dei conflitti, agli stili di vita...*) e ben fanno i docenti che, a fronte di una carriera avvilente, se ne lamentano, rendendosi conto di essere sottovalutati dalla stessa società che affida loro compiti delicatissimi, avendo essi tra le mani il prezioso impianto del futuro sociale.

(42) Dall'articolo: *L'Italia, un paese spaesato*, tratto dal Rapporto del Comitato per la bellezza e del TCI.

(43) Dal Rapporto del Comitato per la bellezza e del TCI.

didattici per la scuola, messi a disposizione di eventuali percorsi di ricerca sedimentata.

Tempo fa si era manifestato in Italia l'intento di trasformare le scuole in *poli culturali* del territorio, nell'ambito di un progetto di educazione sul campo allo sviluppo ecocompatibile, incentivato dai Ministeri della pubblica istruzione, dell'ambiente, dei beni culturali, degli affari esteri ⁽⁴⁴⁾. Ne sono derivati anche protocolli d'intesa per la valorizzazione del paesaggio italiano. Oggi tale progettualità appare fortemente compromessa dagli scarsi investimenti destinati alle scuole e ai docenti, di cui si continua, con una pervicacia degna di miglior causa, a mortificare l'operato. Occorre dire, ancora una volta, che tali scelte sono frutto di una grave miopia strategica, che appare peraltro schizofrenica, visto il sostegno statale fornito ad un'imprenditorialità spesso priva di solide basi culturali in tema di tutela delle risorse ambientali, in un Paese fragile come l'Italia, il cui territorio richiede poi interventi economici assai onerosi per la comunità, per far fronte a disastri definiti troppo frettolosamente "emergenze non prevedibili". Non sempre vengono valutati con coscienza i costi economici e strutturali che finiscono inevitabilmente per gravare sulla collettività e sul suo sviluppo futuro.

Per valorizzare l'immenso patrimonio artistico, storico, culturale e paesaggistico del nostro paese, comprese le zone interne ancora incontaminate, occorre incentivare la cultura del rispetto e del recupero (riuso dopo l'abbandono, rivitalizzazione di "saperi e sapori", strumenti più corretti di ripianificazione, promozione di prodotti "di nicchia") al posto di quella dello spreco ("vendita" dell'ambiente secondo una logica speculativa). In tal senso certamente utile può apparire l'investimento sul turismo culturale alternativo, da promuovere qualitativamente, a cominciare da quello scolastico. Le agenzie turistiche si scatenano nelle scuole, ogni primavera, con offerte che si rivelano talvolta prive di qualità, perché rivolte a *studenti-masse migranti* da condurre in ogni dove, senza reali finalità

(44) Conferenza sull'educazione ambientale di Genova.

cognitive, e che riempiano pullman, treni, alberghi e ristoranti, a sostegno di una richiesta di turismo dagli operatori tesi a vivacizzare i “periodi morti”, un turismo che talvolta non offre nemmeno i più elementari servizi di assistenza (e di igiene) a quella clientela non convenzionale e sottovalutata. Da tanta approssimazione imprenditoriale deriva la prima totale diseducazione del giovane all’ambiente (non si contano gli atti incauti, violenti e di vandalismo durante le gite scolastiche), con l’effetto del confino degli studenti in zone di “riserva indiana”, che perpetuano una sorta di malcostume – piuttosto radicato nel nostro paese – nei confronti di ciò che è bene pubblico. Il futuro cittadino deve essere educato dalla società intera – e non solo dalla scuola – al valore della bellezza e al rispetto della casa comune, perché ogni uomo deve percepire la complessità del mondo che lo attornia, pena la sopravvivenza della sua specie, oltre che della sua più nobile tradizione culturale di progresso verso la civiltà.

11. *La tutela del “patrimonio diffuso”. Scuola e conoscenza del territorio*

È scontato affermare che in Italia, quando si esce dai numerosi musei conservativi che la arricchiscono con le loro collezioni di arte, reperti e memorie, ancora può capitare che il visitatore continui ad osservare ed a fruire di straordinarie visuali di palazzi, scorci urbani o lembi paesaggistici che sono altre opere d’arte a cielo aperto, e questo capita non solo uscendo dagli Uffizi, dalla Galleria dell’Accademia o dal Palazzo ducale di Urbino. I luoghi italiani fanno sconfinare la mente dei visitatori nella storia e nel mito, fanno percepire tracce di uno spessore culturale antico da sempre apprezzato nel nostro Paese e assai raro nel contesto internazionale per la sua ricchezza. Basterebbe tener presenti i viaggi che dal XVIII secolo in avanti intellettuali, artisti e viaggiatori curiosi d’Europa compivano in quello che era considerato il più bel Paese del continente. Ne fanno fede i numerosi paesaggi ritratti – da grandi artisti, ma

anche e soprattutto da minori – nelle pitture di quell’epoca straordinaria. Scorci e testimonianze, spesso, di luoghi oggi perduti per sempre. Non è lo sviluppo della modernità – che era inevitabile e necessario – ad essere sotto accusa, per avere cancellato i segni della vita alle nostre spalle e tanto del fascino dei territori italiani, ma la cattiva gestione del patrimonio artistico pubblico, perseguita con sorprendente unanime tenacia da tanti governi di diversa impronta politica.

In questi anni si è fatta avanti la consapevolezza...

L’attenzione degli organi predisposti alla tutela dei beni culturali del nostro Paese si è spostata dalla visione monumentalistica dei beni da preservare alla considerazione dell’esistenza di un “patrimonio diffuso” sul nostro territorio, costituito dalle numerose tracce di rilievo culturale che l’uomo ha lasciato dietro di sé nei secoli trascorsi. L’intento perseguito non vuol essere quello di un novello passatismo, ma è un invito alla riflessione a favore della tutela dei beni di casa nostra, laddove sia possibile e auspicabile, della connotazione identificativa dei luoghi vissuti e carichi di colore locale (e per salvaguardare l’identità delle generazioni non ancora nate).

L’industria immobiliare se ne è resa conto e si sta attivando da tempo in questo campo, purtroppo, occorre dirlo, senza vincolanti “lacci e laccioli”. Per quanto concerne i centri storici minori, fin troppo si è demolito, soprattutto durante la seconda metà del XX secolo, per far posto a nuove architetture, le “villette geometrili”, “scatole” abitative che hanno preso il posto delle vecchie case, considerate troppo umili per documentare il prestigio dei nuovi abitanti del centro, negli spazi creati dalla moda demolitoria dei nostri anni, col pretesto del risanamento igienico. L’occupazione invadente dei centri storici antichi è stata definita un’opera di “gentrificazione” ⁽⁴⁵⁾, un fenomeno che si nota non solo nelle grandi città, ma anche nelle zone vo-

(45) Neologismo derivato dall’inglese *Gentry* per denotare il fenomeno classista dell’occupazione privilegiata di zone storiche centrali a scapito dei vecchi abitanti, cacciati in periferie dormitorio dalle incombenti leggi del mercato e degli investimenti. Fenomeno di cui parla il giornalista M. FAZIO a pag. 69 del suo scritto “*Passato e futuro delle città*” ed. Einaudi, Torino, 2000.

cate al turismo, spesso popolate solo dalle seconde case, dove abitano fantasmi (e dove spesso si apparta la malavita) per tutto il resto dell'anno lavorativo. Eppure la bellezza di un borgo antico recuperato e vitale, dove è piacevole sostare e chiacchierare con i locali, è raramente superata dai quartieri di nuova concezione e dagli elefantiaci insediamenti turistici delle multiproprietà dove ognuno può guardare se stesso in chi occupa il posto vicino, perchè nel suo anonimato gli assomiglia.

È auspicabile che sempre più la legislazione si muova in sintonia con la rivalutazione della nostra storia passata, un fenomeno che si dovrebbe accentuare, di fronte all'avanzare di una modernità (o postmodernità) troppo spettacolarmente spregiudicata. Risulta ineliminabile la nostalgia del gusto antico (notevole ad esempio, nel nostro paese più che in altri, il consumo di pregevoli oggetti di antiquariato, ma soprattutto di tutto ciò che di autentico, o inautentico, ha sapore d'epoca e si vende nei mercatini dei robi vecchi, saccheggiatissimi da una clientela spesso disattenta).

Si fa lentamente strada, insieme all'attenzione legislativa verso trascurati luoghi minori da tutelare dall'incuria, l'esigenza di preservarli, promovendone la conoscenza presso il grande pubblico, ricorrendo al capitale privato, perché le risorse economiche a sostegno di tali lodevoli iniziative di recupero non sono infinite e il nostro Paese in particolare, per la sua ricca e variegata storia, trabocca di interessanti insediamenti antropici, troppo a lungo trascurati per mancanza di cultura adeguata e di fondi a sostegno delle numerose proposte ed iniziative. Si tratta ormai quasi solo del recupero di realtà minori, sopravvissute all'ansia di cancellazione della memoria architettonica degli stenti del dopoguerra, realtà che dopo il boom economico dovevano cedere il passo alle cifre del benessere e alla modernità, con le loro anonime arditezze.

Si può coniugare l'incontrovertibile turismo consumistico di massa con proposte ecosostenibili e di qualità? Come presupporre lo sviluppo del settore, mantenendo un equilibrio tra il rispetto dei luoghi e le disinvolute ragioni dell'imprenditoria privata? Questa è la grande sfida da vincere per un settore, quello

turistico, gravato di imponenti responsabilità e molte colpe, ma dal futuro ancora promettente, ancorchè incerto nei modi.

Il pittore paesaggista inglese Joseph W. Turner, vissuto a cavallo tra il XVIII ed il XIX secolo, legava tutte le realtà solide, ritratte nei suoi quadri, agli “*effetti atmosferici di nebbie e nuvole*” (Mumford) e vogliamo vedervi sottolineato un non marginale intento dell’autore di legare ciò che è deperibile, per azione distruttiva del tempo non meno che dell’uomo, al volo alto dell’assoluto.

Bibliografia

- B. ZEVI – *Architettura. Concetti di una Controistoria*
Architettura della modernità
Paesaggi e città – Roma 1995, Tascabili Economici Newton.

I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...

di Michele Belletti

Sommario

1. La difficile lettura della formula costituzionale e l'inevitabile rinvio alla valutazione discrezionale del legislatore statale. – **2.** Il primo svolgimento giurisprudenziale della locuzione costituzionale; le “prestazioni garantite” “come contenuto essenziale” dei diritti costituzionali nella sentenza n. 282 del 2002. – **3.** I “livelli essenziali delle prestazioni” ed il canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica – ordinanza n. 526 del 2002, Corte costituzionale. – **3.1.** I “livelli essenziali delle prestazioni”, l'igiene dei prodotti alimentari ed i requisiti minimi per il riconoscimento dei laboratori di analisi nella sentenza n. 103 del 2003 della Corte costituzionale. – **3.2.** I “livelli essenziali” – più in generale le potestà esclusive statali – e le Regioni a Statuto speciale. – **4.** La forma e la procedura “ottimale” per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nella sentenza n. 88 del 2003 della Corte costituzionale, in materia di “Servizi per le tossicodipendenze”. – **4.1.** L'articolato percorso argomentativo della Consulta. – **4.2.** Lo “strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti” e la “forte incidenza” sulle competenze regionali. – **5.** La plausibile conformazione dei diritti costituzionali e la garanzia uniforme dei livelli “essenziali” delle prestazioni concernenti i detti diritti in forza dell'azione diretta del Giudice costituzionale; un caso emblematico – sentenza n. 148 del 2003. – **6.** Spunti per una conclusione ragionando sul rapporto con la competenza esclusiva statale in materia di “ordinamento civile”. – **6.1.** Spunti per una conclusione ragionando sul rapporto con la competenza esclusiva statale in materia di “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”; per un percorso di andata e ritorno dalla complementarietà orizzontale e verticale alla residua-

1. La difficile lettura della formula costituzionale e l'inevitabile rinvio alla valutazione discrezionale del legislatore statale

Non vi è dubbio che con riguardo alla lettera *m*), secondo comma, art. 117 Cost., come da più parti immediatamente rilevato, si è di fronte a concetti indeterminati, ad “espressioni a contenuto indeterminato”, che lasciano inevitabilmente ampi margini discrezionali allo svolgimento “interpretativo” del legislatore, pur non essendo il detto svolgimento e soprattutto la valutazione in ordine alla misura dell'intervento statale interamente abbandonata alla discrezionalità del legislatore, venendo invero “già stigmatizzata dalla norma costituzionale che sottrae alle Regioni l'individuazione delle prestazioni essenziali atte a garantire il principio di uguaglianza, sia pure ad un livello minimale” ⁽¹⁾, cosicché, le scelte legislative rispondono indubbiamente ad esigenze e decisioni di carattere politico, sindacabili, tuttavia, dalla Corte costituzionale quanto meno sotto il profilo della ragionevolezza delle opzioni legislative.

Per quanto qui interessa se ne può trarre l'innegabile riconduzione della concreta determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni” ad una decisione politica di esclusiva pertinenza del legislatore statale, ancorché sottoponibile al sindacato di legittimità costituzionale onde valutare l'eventuale manifesta irragionevolezza o contraddittorietà dell'opzione legislativa, nonostante – come ribadito – “la notevole discrezionalità implicata dalla latitudine della formula” ⁽²⁾.

Sotto il profilo della sindacabilità delle opzioni legislative, è da rilevare come l'estensione della previsione costituzionale ai “livelli essenziali delle prestazioni” riferiti (anche) ai diritti ci-

(1) In questo senso, cfr. G. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, p. 26 ss., i quali con una valutazione non del tutto condivisibile premettono che “tale riserva (statale) implica *ab origine* una presunzione di non adeguatezza, o quantomeno di non esaustività, del livello regionale a individuare le condizioni fondamentali di tutela dei diritti”.

(2) Cfr. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002, p. 352.

vili abbia determinato l'insorgenza di interrogativi in ordine all'eventuale sovrapponibilità – soprattutto in ordine alla misura della sovrapponibilità – dei “livelli essenziali delle prestazioni” concernenti i detti diritti con il cd. “contenuto essenziale” dei medesimi. In ragione evidentemente dell'esigenza di rendere maggiormente incisivo il relativo sindacato ad opera della Corte costituzionale. Chi vede infatti nella formula impiegata dal legislatore di riforma costituzionale evocato il concetto di “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali, argomenta in tal senso sulla base della contestuale previsione dei “diritti civili” accanto ai “diritti sociali” come oggetto di determinazione dei livelli delle prestazioni da fissarsi con legge ⁽³⁾.

2. Il primo svolgimento giurisprudenziale della locuzione costituzionale; le “prestazioni garantite” “come contenuto essenziale” dei diritti costituzionali nella sentenza n. 282 del 2002

Stando agli svolgimenti giurisprudenziali immediatamente successivi all'entrata in vigore del nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione, pare desumersi una indiretta conferma di una anche solo limitata sovrapponibilità dei detti concetti.

In occasione infatti della sentenza n. 282 del 2002, la Consulta, dopo aver rimarcato il carattere trasversale della “materia” dei “livelli essenziali delle prestazioni”, precisando che “non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie”, rileva che con riguardo alle competenze regionali conseguentemente investite, “il legislatore stesso (statale) deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione re-

(3) Di questo avviso è C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.)*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2002, p. 895.

gionale possa limitarle o condizionarle”⁽⁴⁾.

Pare emergere dunque il tentativo della Corte di ancorare la previsione costituzionale al concetto di “contenuto essenziale” dei diritti, o meglio a quelle prestazioni che in quanto rientranti nel – parte costitutiva del – contenuto essenziale dei diritti devono essere garantite ed assicurate a tutti sul territorio nazionale, rispetto alle quali compito del legislatore nazionale è quello di porre le norme necessarie volte a garantire detto godimento – “minimo” e non già “essenziale” – sull’intero territorio nazionale. Così da superare le critiche di chi ha rilevato uno “*slittamento* dell’attributo dell’essenzialità *dai livelli* delle prestazioni *al contenuto* dei diritti cui esse si riferiscono”⁽⁵⁾.

Il “livello essenziale” è così riferito alle prestazioni, le quali devono essere dal legislatore statale determinate e garantite almeno fino al soddisfacimento del “contenuto essenziale” del diritto al quale accedono; le prestazioni sono dunque parte del “contenuto essenziale”, o meglio devono essere garantite fino al raggiungimento del medesimo; o, ancora, la misura del contenuto è data dall’essenzialità delle prestazioni.

Così intesa la relativa competenza esclusiva statale, diviene di più piana lettura l’apparente riferimento al “contenuto essenziale” del diritto costituzionale alla salute rinvenibile in una pronuncia del TAR del Lazio⁽⁶⁾, dove si legge che la fissazione dei LEA sanitari, come stabiliti dal d.P.C.m. 29 novembre 2001, “impinge, anzi dà senso e contenuto concreto alla tutela del diritto sociale alla salute *ex art. 32 Cost.*, il quale, com’è noto, implica il diritto ai trattamenti sanitari necessari a garantire il mantenimento o il ripristino sia della sanità personale (mercé la somministrazione di prestazioni di terapie e profilassi corrette, efficaci ed appropriate), sia di quel grado di salute collettiva

(4) Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 282 del 2002 (punto n. 3 del *Considerato in diritto*), in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 2020 ss.

(5) In questo senso, cfr. D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 2037.

(6) Cfr. TAR Lazio, sez. 3^o-ter, sentenza n. 6252/2002, in http://www.tutori.it/Lea_senenza_2002_6252.htm.

ritenuta, allo stato delle conoscenze scientifiche, idonea ad attuare l'uguaglianza sostanziale dei soggetti di diritto".

Il riferimento al contenuto essenziale del diritto alla salute non esime dunque il legislatore statale dal determinare quelle prestazioni – o meglio quei livelli essenziali delle prestazioni – che in quanto rientranti nel contenuto essenziale del medesimo diritto devono necessariamente essere garantite in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale, così da dare – per tornare alle parole del TAR Lazio – “senso e contenuto concreto alla tutela del diritto sociale alla salute”.

Il riferimento al concetto di “contenuto essenziale” del diritto assume dunque valenza sintomatica nel sindacato operato dalla Consulta sulla decisione politica in ordine alla determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni” sotto il profilo della manifesta irragionevolezza o contraddittorietà della relativa determinazione.

In questi termini può dunque ritenersi evocato il concetto di “contenuto essenziale” dei diritti dalla previsione in ordine alla determinazione statale dei “livelli essenziali delle prestazioni”. Come infatti da taluni rilevato, “in tanto la Corte configura una violazione del contenuto essenziale del diritto alla prestazione inteso in senso assoluto, in quanto il corrispondente livello sia stato determinato al di sotto di quel minimo che, solo, può dimostrare la manifesta irragionevolezza della stessa determinazione” (7).

Il sindacato della Consulta si svolge dunque fino alla salvaguardia del livello “minimo” del diritto, coincidente con il “contenuto essenziale” del medesimo. Oltre detto livello, ciò che è essenziale, e deve pertanto essere garantito come livello “minimo” dalle Regioni, è determinato dalla legge statale.

In tal caso, assai penetrante può essere il sindacato svolto dalla Corte costituzionale, ma, non già per limitare la capacità conformativa del legislatore statale, bensì, come del resto è nella funzione dell'evocato concetto, onde salvaguardare il “con-

(7) Cfr. C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.*, cit., p. 898.

tenuto essenziale” dei diritti da conformazioni statali che, prevedendo livelli troppo bassi, determinerebbero una lesione del medesimo.

Non vi è dubbio infatti che permangano sensibili margini per la capacità conformativa dei diritti costituzionali in capo al legislatore. In ragione dell’intervenuta riforma costituzionale, le stesse Regioni possono inoltre rivendicare una – seppur limitata e talvolta circoscritta dai principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato – competenza a disciplinare dati diritti fondamentali, e dunque a partecipare alla conformazione degli stessi ⁽⁸⁾. In un contesto nel quale, per quanto qui interessa, la determinazione legislativa dei livelli essenziali riferita ai diritti è comunque già sottoposta alla pressione conformativa di una pluralità di fattori, di carattere politico, economico, culturale, ecc. ⁽⁹⁾.

In occasione della pronuncia 282/2002, a fronte di una legge regionale che all’art. 1 enunciava generiche finalità di tutela della salute e di garanzia della integrità psicofisica delle persone, la Corte, pervenendo alla declaratoria di incostituzionalità dell’intero testo legislativo, con estensione dunque al citato art. 1, precisava tuttavia che in esso vi era una generica enunciazione di finalità, “di per sé non eccedente la competenza della Regione” ⁽¹⁰⁾. Così, senza escludere, ma anzi confermando una capacità regionale – seppur limitata alla disciplina di dettaglio – nella compartecipazione alla conformazione dei diritti fondamentali della persona – nello specifico, diritti fondamentali del

(8) Di questo avviso è, ad esempio, E. CAVASINO, *La Corte costituzionale ed i “principi generali che regolano l’attività terapeutica”*, in *Quaderni Costituzionali*, 2003, p. 153, secondo la quale dalla sentenza n. 282 del 2002 “emerge che la potestà legislativa regionale è competente a disciplinare i diritti fondamentali della persona [...]”.

(9) In questo senso, cfr. A. D’ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico*, (versione provvisoria), Atti del Convegno annuale Associazione Gruppo di Pisa tenutosi a Pavia il 6 e 7 giugno 2003 sul tema *La riforma del Titolo V e la giurisprudenza costituzionale*, in <http://costituzionale.unipv.it/>, p. 31.

(10) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 282/2002 (punto n. 7 del *Considerato in diritto*), cit.

malato.

Ne consegue dunque che lo stesso concetto di “contenuto essenziale” dei diritti deve ora essere calato nel nuovo contesto ordinamentale, dove – volendo semplificare al massimo – la competenza a legiferare è delle Regioni, salvo la riserva costituzionale a favore dello Stato di ambiti espressamente e tassativamente – per quanto trasversalmente – individuati. Dove comunque, argomentando sulla base di quanto dalla Consulta rilevato, sono date ravvisare le premesse per “una sorta di inversione dell’onere della prova che [...] rispecchia sul piano del giudizio quello che, sul piano delle competenze, è l’inversione del criterio di enumerazione delle competenze”⁽¹¹⁾. In un contesto nel quale è ora lo Stato a dovere dare la prova della sua competenza e non già la Regione, che, in difetto della detta riconduzione agli ambiti di pertinenza esclusiva o concorrente (limitatamente ai principi) statale si avvale del cd. criterio della residualità. Ove dunque si ha una sorta di presunzione – *iuris tantum* – di competenza regionale.

V’è da rilevare inoltre che il riconoscimento in capo al legislatore statale del compito di determinare in via esclusiva i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, se, da un lato, conferma la detta competenza regionale in materia di diritti fondamentali⁽¹²⁾, dall’altro lato, chiarisce comunque che per la Regione la citata attività di conformazione troverà il suo naturale svolgimento in senso migliorativo dei livelli fissati dallo Stato⁽¹³⁾.

(11) In questo senso, R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, n. 6, 2002, p. 1450.

(12) Di questo avviso è, ad esempio, R. BIFULCO, “Livelli essenziali”, *diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie – Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, p. 137. Argomentando sul rapporto tra lettera m), c. 2, art. 117, e comma 4, art. 117, trae la conseguenza interpretativa secondo la quale “tutto ciò che non rientra nella determinazione dei livelli essenziali ma che comunque tocca la materia dei diritti civili e sociali [...], ricade nella competenza legislativa residuale delle Regioni”.

(13) Cfr. R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai “livelli essenziali delle prestazioni...”*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali* – <http://www2.unife.it/forum-costituzionale/contributi/titoloV6.htm>.

3. I “livelli essenziali delle prestazioni” ed il canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica – ordinanza n. 526 del 2002, Corte costituzionale

Un utile spunto per meglio decifrare la formula in questione può trarsi dalle pronunce costituzionali nelle quali il citato parametro, pur non avendo trovato materiale applicazione, veniva comunque invocato dalla parte ricorrente o dal giudice remittente.

In forza del parametro di cui alla lettera *m*), comma 2, art. 117 Cost. veniva sollevata da parte del Tribunale di Milano questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge regionale della Lombardia 5 dicembre 1983, n. 91 recante “Disciplina dell’assegnazione e della gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica” ⁽¹⁴⁾. Il giudice remittente denunciava in particolare la violazione del detto parametro ad opera di quell’articolo che contemplava le regole per la determinazione del canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, assumendo la lesione della riserva di potestà esclusiva statale in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni [...]”, in ragione del supposto contrasto con i parametri di cui agli artt. 14 e 22 della legge statale 392/1978 ⁽¹⁵⁾.

A fronte delle dette eccezioni, la Consulta premetteva che la legge regionale impugnata, in materia di disciplina organica dell’assegnazione e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, con particolare riguardo alla disciplina della determinazione dei canoni relativi ai detti alloggi, “costituisce, in li-

(14) Questione definita nel senso della manifesta inammissibilità con ordinanza 526/2002, in <http://www.giurcost.org/decisioni/>.

(15) In particolare, secondo il giudice remittente, “dall’applicazione della disposizione regionale discenderebbe la conseguenza che il canone sociale a carico di inquilini a reddito inferiore risulterebbe maggiorato rispetto a quello equo, risultante dall’integrale applicazione della normativa della legge statale 392/1978, così che le categorie di soggetti disagiati economicamente troverebbero una minor tutela con la determinazione di un canone eccedente i limiti definiti per i comuni conduttori che non godono di protezione sociale”; così, cfr. Corte costituzionale, ordinanza 526/2002, cit.

nea di principio, espressione della competenza spettante alla Regione in questa materia”, indipendentemente dall’intervenuta modifica del Titolo V, Parte seconda della Costituzione ⁽¹⁶⁾.

Il che però potrebbe non essere *prima facie* sufficiente ai fini della definizione della questione. Stante la più volte rilevata trasversalità dell’azionata competenza statale esclusiva, non sarebbe titolo idoneo ad escludere una determinazione statale dei livelli essenziali delle relative prestazioni, non escluderebbe in radice la fissazione – a quanto è dato desumere con riguardo al caso di specie – di limiti massimi dei canoni di locazione riferiti agli immobili in questione. Cosicché, la Regione sarebbe libera di fissare misure inferiori dei detti canoni, ma non potrebbe superare il massimo determinato dallo Stato, pena la invasione di un livello essenziale di una prestazione concernente un diritto (civile o sociale) fissato dallo Stato.

In particolare, dalle deduzioni del remittente si trae non solo la scontata condivisione della natura trasversale della relativa competenza statale, ma soprattutto la convinzione che i livelli essenziali delle prestazioni non debbano essere tratti soltanto da apposite leggi, ma sia dato trarli anche da leggi statali preesistenti; così, ad esempio, nel caso di specie, dalla legge 392/1978.

Portando dunque alle estreme conseguenze le argomentazioni del remittente, anche in difetto di precipuo intervento legislativo statale, in assenza di altra legge statale dalla quale poter trarre detti livelli essenziali, i medesimi potrebbero essere tratti in via interpretativa direttamente dal testo costituzionale, dal contenuto essenziale del diritto coinvolto.

Tornando alla questione del giudizio della Consulta, è da rilevare come, pur venendo definita con la dichiarazione di manifesta inammissibilità, fornisca comunque utili argomenti per una migliore comprensione dell’azionata competenza statale. Vero è che la relativa questione veniva sollevata in via incidentale, assumendo, tra l’altro, la violazione degli artt. 2 e 3 Cost.,

(16) Così era in forza dell’art. 93 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e dell’art. 60 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

e non già in via diretta, assumendo un'invasione di competenza statale; tuttavia, pare potersi trarre che, in generale, il giudizio instaurato per accertare la violazione dei livelli essenziali da parte delle Regioni sia volto a sanzionare l'eventuale violazione di un diritto e non già l'invasione di una competenza, o forse, ancor prima dell'invasione di una competenza.

La Corte richiama infatti a chiare lettere lo schema *trilatero* tipico del giudizio di ragionevolezza, assumendo che "la specifica disciplina in tema di costo di costruzione degli immobili ristrutturati, recata dalla legge statale n. 392 del 1978 [...] è male invocata quale *tertium comparationis* ai fini della valutazione di legittimità della disposizione regionale impugnata". Cosicché, in difetto di qualsiasi precisazione da parte del giudice remittente, "quanto ad entità dei canoni dovuti e a redditi degli assegnatari", non è offerta "alcuna dimostrazione della circostanza, più presupposta che affermata, che i canoni calcolati secondo i criteri stabiliti dalla legge regionale siano tali da risultare in concreto superiori a limiti espressivi di livelli essenziali di prestazioni [...]", "livelli dei quali non viene nemmeno indicata una valida fonte di determinazione" ⁽¹⁷⁾.

Ne deriva che il giudizio in questione assume la configurazione di un sindacato di ragionevolezza svolto sulla legislazione regionale, rispetto alla quale la legge statale che fissa i livelli essenziali funge appunto da *tertium comparationis*.

Qualora inoltre se ne avvertisse ancora la necessità, si ha qui la *probatio probata* della trasversalità dell'azionata competenza statale. La Consulta conviene infatti che l'ambito materiale interessato sia di pertinenza regionale, rigettando tuttavia la questione, non già in ragione dell'impossibilità per i livelli essenziali determinati dal legislatore statale di esplicare efficacia sulle materie di competenza regionale, bensì, in quanto i detti "livelli" non sono stati dal remittente correttamente individuati, non risultando così provato che i livelli fissati dalla Regione

(17) Posto che, come rilevato dalla Consulta, "gli invocati artt. 14, 20 e 22 della legge 392/1978 sono oggi abrogati per quanto si riferisce alle locazioni abitative"; cfr. Corte costituzionale, ordinanza 526/2002, cit.

siano concretamente superiori rispetto a quelli determinati dallo Stato.

3.1. *I “livelli essenziali delle prestazioni”, l’igiene dei prodotti alimentari ed i requisiti minimi per il riconoscimento dei laboratori di analisi nella sentenza n. 103 del 2003 della Corte costituzionale*

In altra occasione la Provincia autonoma di Trento denunciava la incostituzionalità dell’art. 3-bis, commi 7 e 5, del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155, di attuazione di talune direttive comunitarie in materia di igiene dei prodotti alimentari, nella parte in cui riconosceva al ministro della sanità il potere di determinare con decreto i requisiti minimi e i criteri generali per il riconoscimento dei laboratori di analisi non annessi alle industrie alimentari utilizzabili in sede di autocontrollo, attribuendo inoltre allo stesso ministro il potere di disporre le modalità dei sopralluoghi per la verifica della sussistenza dei relativi requisiti. La Provincia ricorrente assumeva in particolare la violazione della propria autonomia normativa ed amministrativa ⁽¹⁸⁾ in materia di igiene e sanità.

L’intervenuta modifica del Titolo V, Parte II della Costituzione avrebbe inoltre comportato – sempre ad avviso della ricorrente – l’abrogazione della norma impugnata, “per effetto della sopravvenuta normativa di rango superiore”, o comunque avrebbe ricondotto l’intera normativa entro la materia della “tutela della salute” e “dell’alimentazione”, entro ambiti dunque non certo di pertinenza esclusiva statale, bensì, al massimo, di pertinenza concorrente Stato-Regioni ⁽¹⁹⁾.

(18) Questione definita con sentenza 103/2003, in <http://www.giurcost.org/decisioni/>.

(19) Quanto al “venir meno” della potestà regolamentare statale nelle materie di competenza concorrente od esclusiva regionale, sia consentito rinviare a M. BELLETTI, *Corte costituzionale e Consiglio di Stato delineano i contorni del nuovo Titolo V*, in *Il Forum dei Quaderni Costituzionali*, <http://www2.unife.it/forumcostituzionale/contributi/titoloV5.htm>; ID., *Il contributo giurisprudenziale alla concreta delineazione dei contorni del Titolo V – Connessione tra problematiche di diritto intertemporale e questioni di natura sostanziale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 6, 2002,

Per quanto qui interessa, la difesa dello Stato, dopo aver evidenziato il carattere di indirizzo dell'atto impugnato con riguardo in particolare agli adempimenti degli obblighi comunitari, assumeva la conformità della normativa contestata finanche con il nuovo assetto delle competenze regionali, in ragione del fondamento di cui alla lettera *m*), comma 2, art. 117 Cost., precisando inoltre che trovava così conseguente legittimazione la stessa potestà regolamentare statale in materia ⁽²⁰⁾.

Dal canto suo la Consulta, trovandosi di fronte a ricorsi proposti anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "con i quali (venivano) dedotti, nei confronti di atti legislativi, vizi attinenti alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni", non poteva che richiamare la sua nota giurisprudenza in ragione della quale "il giudizio va compiuto alla stregua dei parametri costituzionali vigenti alla data degli stessi atti legislativi impugnati". Ciò premesso, dopo aver rilevato l'inapplicabilità del nuovo riparto di competenze, precisava tuttavia che, "trattandosi di questione attinente alla ripartizione di competenze tra Stato e Provincia autonoma [...] le disposizioni della legge costituzionale (richiamata) non sono destinate a prevalere sugli Statuti speciali di autonomia e attualmente sono invocabili [...] solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi [...] in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione" ⁽²¹⁾.

p. 1113 ss.

(20) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 103/2003 (punto n. 4 del *Ritenuto in fatto*), cit. La difesa dello Stato sottolineava inoltre che "il d.P.C.m. del 29 novembre 2001, emanato previa acquisizione dell'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome del 22 novembre 2001, ricomprende nei cd. livelli essenziali di assistenza (LEA) la tutela igienico-sanitaria degli alimenti, ivi compreso il controllo igienico-sanitario nei settori della produzione, trasformazione e conservazione degli alimenti e delle bevande". Quanto al citato d.P.C.m., si veda inoltre la sentenza 510/2002; a commento della quale, cfr. M. BELLETTI, *La mancata attuazione della norma impugnata determina sempre inammissibilità per "carenza d'interesse"?* Rectius, *la riforma del Titolo V si legge in trasparenza*, in *Le Regioni*, n. 4, 2003, p. 113 ss.

(21) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 103/2003 (punto n. 2 del *Considerato in di-*

Obiter dictum quest'ultimo apparentemente superfluo, posto che, come poco prima rilevato, il nuovo riparto di competenze non avrebbe comunque trovato applicazione.

A non voler credere nella superfluità ed irrilevanza delle affermazioni della Corte – finanche di quelle compiute incidentalmente – può forse pervenirsi ad una duplice lettura della pronuncia in commento. In primo luogo può trarsi la conferma – così come evidenziato dalla Consulta – che l'igiene e la sanità rientrano nella competenza – ancorché non qualificata – delle Province autonome, risultando così di tutta evidenza la violazione “del principio di cui all'art. 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, secondo cui, nelle materie di competenza della Regione e delle Province autonome, la legge statale non può attribuire ad organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle attribuite allo Stato in base allo statuto speciale e relative norme di attuazione” ⁽²²⁾.

In secondo luogo – per quanto specificamente interessa in questa sede – se ne può trarre una lettura per così dire *minimalista* con riguardo alle Regioni a Statuto speciale della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Lettura *minimalista* in quanto e nella misura in cui i livelli fissati dallo Stato non incidano in funzione limitativa di competenze che spettano alle dette Regioni in forza dei relativi Statuti speciali.

3.2. I “livelli essenziali” – più in generale le potestà esclusive statali – e le Regioni a Statuto speciale

Così, tornando al caso all'esame della Consulta ed alle sue parole, “i controlli e la vigilanza spettano alle stesse Province autonome, non essendo escluse da alcuna previsione dello Statuto speciale o delle relative norme di attuazione”, spettando al-

ritto), cit.

(22) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 103/2003 (punto n. 4 del *Considerato in diritto*), cit.

le stesse la “tutela igienico-sanitaria della produzione, commercio e lavorazione di sostanze alimentari e bevande”, “ancorché sulla base di standard di qualità e salubrità stabiliti dallo Stato”⁽²³⁾.

In questo senso, ed entro questi margini, pare trovare potenziale – e futura – applicazione per le dette Province la competenza statale in questione. Oltre che naturalmente in veste surrogatoria e sostitutiva, così come contemplata dall’art. 120, comma 2, Cost. (*post* riforma), anche se poi la Corte non ne ravvisa gli estremi nell’ipotesi di specie, posto che “l’intervento statale può esservi solo in presenza di un verificato inadempimento da parte delle Province autonome di specifici obblighi di vigilanza, compresi quelli sul rispetto di prescrizioni comunitarie e con le garanzie previste”⁽²⁴⁾.

Non può certamente pervenirsi all’affrettata conclusione che la competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in quanto particolarmente incisiva sui margini di autonomia regionale, non possa nemmeno *pro futuro* trovare applicazione nei confronti delle Regioni a Statuto speciale e delle due Province autonome, se non con riguardo a quei settori entro i quali analoghe limitazioni ed il riconoscimento di analoghe competenze statali siano comunque rinvenibili nei relativi statuti di autonomia, in forza dunque di una valutazione che deve avere riguardo alla singola fattispecie ed alle specifiche limitazioni che si traggono dallo Statuto.

Una lettura solo apparentemente di segno contrario – in realtà in linea con quanto rilevato – sicuramente di grande problematicità, si trae dalla sentenza 536/2002 in materia di “tutela dell’ambiente”, e dunque con riguardo ad altra competenza esclusiva statale “trasversale”. La Corte dichiara in quell’occasione incostituzionale una legge della Regione Sardegna in materia di caccia, ove la detta Regione gode di potestà legisla-

(23) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 103/2003, cit.

(24) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 103/2003, cit.; con riguardo all’ipotesi al suo esame la Consulta rileva che “né può trarsi alcuna giustificazione dall’esigenza di intervento statale di vigilanza sull’adempimento di pretesi obblighi comunitari, che non possono toccare, per questa parte, la ripartizione di competenze tra Stato e Regione”.

tiva primaria, pervenendo però alla relativa declaratoria non già in forza dell'operatività nei confronti della resistente della lettera *s*), comma 2, art. 117 Cost. ("tutela dell'ambiente"), in quanto non certo disposizione migliorativa delle condizioni di autonomia della stessa, bensì in forza dei limiti alla legislazione regionale primaria contemplati dallo Statuto speciale.

Si legge nella pronuncia che "la previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni a Statuto speciale ove sia più favorevole all'autonomia regionale [...] non implica che, ove una materia attribuita dallo Statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell'art. 117 [...] alla potestà esclusiva statale, la Regione speciale possa disciplinare la materia [...] riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, [...]"⁽²⁵⁾.

Ne deriva dunque che la Regione speciale non perde certamente titolarità nella detta materia. L'aver contemplato un ambito di competenza esclusiva statale non porta contestualmente alla sottrazione od allo svuotamento delle competenze primarie delle Regioni speciali, tuttavia, l'applicazione in senso migliorativo della riforma non può spingersi sino a far venir meno i limiti statutari sulla medesima competenza incidenti, ove si registri una coincidenza, anche solo parziale, con un ambito di pertinenza esclusiva statale.

Tuttavia, anche volendo prescindere da quest'ultimo aspetto,

(25) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 536/2002 (punto n. 5 del *Considerato in diritto*), in <http://www.giurcost.org/decisioni/>. La Consulta premette che "entro questa cornice, occorre verificare anzitutto se l'art. 117, secondo comma, della Costituzione, sia applicabile o meno alla Regione Sardegna, [...], tenuto conto della clausola della immediata applicazione alle Regioni speciali delle parti della legge costituzionale n. 3 del 2001 che prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite"; rileva poi sul punto specifico che "la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato [...]".

tentando di fornire un primo parziale elemento di lettura, è certamente incontestabile che dalle due pronunce più sopra citate – ordinanza 526/2002 e sentenza 103/2003 – non emerga affatto quella portata dirompente nei confronti delle Regioni della competenza statale in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”, che pur si trae in trasparenza da taluni passaggi della sentenza 282/2002. Per quanto dalla *trasversalità* della competenza statale vi è stato chi già aveva dedotto la sottoposizione del “limite” in questione ad un’interpretazione non espansiva ⁽²⁶⁾.

Pare pertanto che della detta competenza statale possa essere data una lettura *residuale*, tale da conformarla in una sorta di *clausola di salvaguardia* verso fughe in avanti di talune Regioni – in parte legittimate, tra l’altro, dal cd. regionalismo differenziato di cui all’art. 116, comma 3, Cost. – oppure, e per converso, nei confronti di eccessivi ritardi di altre; una clausola – per mutuare una chiara definizione fornita dalla Corte con riguardo alla “tutela dell’ambiente” – volta a “garantire standard minimi e uniformi di tutela” ⁽²⁷⁾.

4. La forma e la procedura “ottimale” per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nella sentenza n. 88 del 2003 della Corte costituzionale, in materia di “Servizi per le tossicodipendenze”

La peculiare forza ed incisività nei confronti delle competenze regionali della lettera *m*), comma 2, art. 117 Cost. riemerge tuttavia nella giurisprudenza costituzionale con la sentenza 88/2003.

(26) Cfr., R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, cit., p. 1447, negando così che per detto limite “si possa estendere la riserva di legislazione dello Stato sino a comprendere nella considerazione dei livelli di prestazione anche la valutazione dell’appropriatezza e degli effetti delle pratiche terapeutiche”.

(27) Cfr. in questo senso, Corte costituzionale, sentenze 407 e 536 del 2002, oltre che, 222 del 2003.

In quell'occasione, con ricorso per conflitto di attribuzione, veniva contestato un decreto del ministro della salute adottato di concerto con il ministro del lavoro e delle politiche sociali, del 14 giugno 2002, recante "Disposizioni di principio sull'organizzazione e sul funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze delle aziende sanitarie locali – SER.T, di cui al decreto ministeriale 30 novembre 1990, n. 444". Le ricorrenti denunciavano la violazione di loro sfere di autonomia, assumendo di essere, in un caso, titolari di competenza legislativa concorrente in materia di "tutela della salute" e residuale in materia di "assistenza sociale", nell'altro, di potestà primaria in tema di "assistenza e beneficenza pubblica" e di potestà ripartita in tema di "igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera".

Le Regioni ricorrenti assumevano inoltre la violazione del comma sesto dell'art. 117 Cost., posto che il decreto contestato, seppur emanato nella forma di atto amministrativo, presentava le caratteristiche di atto nella sostanza regolamentare, rilevando che "dopo la riforma costituzionale dovrebbe, invece, escludersi che in materie come 'l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e l'organizzazione dei relativi servizi' – materie di pretesa competenza regionale – possa esercitarsi un potere regolamentare statale" ⁽²⁸⁾. La Provincia autonoma di Trento perveniva in particolare ad analoghe conclusioni in termini di applicabilità del sesto comma dell'art. 117 Cost. e dunque di inoperatività del contestato decreto, argomentando sulla base dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001, che, come è noto, ammette l'operatività della riforma nei riguardi delle Regioni a Statuto speciale solo in quanto e nella misura in cui sia migliorativa delle loro condizioni di autonomia.

Per tutta risposta, la difesa dello Stato sosteneva che il decreto ministeriale contestato contenesse "disposizioni volte a garantire la tutela di diritti basilari che la Costituzione riconosce e protegge sia come diritti fondamentali della persona che

(28) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 88/2003 (punto n. 3 del *Ritenuto in fatto*), in <http://www.giurcost.org/decisioni/>.

come interessi dell'intera collettività". Cosicché, la competenza in tal modo esercitata non poteva che essere ricondotta alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni [...]". Concludendo conseguentemente che "in relazione a tale potestà sarebbe quindi irrilevante l'invocazione di competenze regionali, poiché queste ultime sarebbero cedevoli per le parti concernenti l'individuazione dei livelli minimi essenziali, indefettibilmente rimasta nella competenza esclusiva dello Stato" ⁽²⁹⁾.

4.1. *L'articolato percorso argomentativo della Consulta*

Il percorso argomentativo seguito nell'occasione dalla Consulta si articola in due fasi nettamente distinte, che contribuiscono indubbiamente a decifrare taluni aspetti problematici della competenza in tema di "livelli essenziali delle prestazioni".

Le dette due fasi presentano inoltre una peculiare articolazione al loro interno e, mentre nella prima non viene mai fatta menzione della competenza esclusiva statale di cui alla lettera *m*), comma 2, art. 117 Cost., nella seconda questa diviene addirittura il perno attorno al quale fare ruotare il giudizio.

Così, quanto alla prima parte del giudizio, la Consulta rileva che il contestato decreto ministeriale "comprime indubbiamente la sfera di autonoma organizzazione delle Regioni e delle Province autonome in relazione ai servizi preposti alle tossicodipendenze e pone l'obbligo di erogare livelli assistenziali diversi ed ulteriori rispetto a quanto determinato in materia dal d.P.C.m. 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza), [...]" (punto n. 2 del *Considerato in diritto*). Precisa tuttavia che "l'evidente rilevanza generale degli interessi sanitari e sociali connessi con il fenomeno della tossicodipendenza hanno legittimato [...] una parziale ed eccezionale compressione dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Regioni e Province autonome"; limitazione della sfera di autonomia regionale che viene "evidenziata", ma forse e soprattutto

(29) Così, cfr. Corte costituzionale, sentenza 88/2003 (punto n. 9 del *Ritenuto in fatto*), cit.

giustificata, dalla previsione in forza della quale sul progetto di regolamento ministeriale da emanarsi deve “essere sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome [...]”⁽³⁰⁾.

Con riguardo al caso specifico, considerato che il contestato decreto non è stato preceduto dal parere della Conferenza permanente Stato-Regioni – essendo anzi documentato un successivo esplicito dissenso da parte del rappresentante della Conferenza dei Presidenti regionali – la Consulta è portata a rilevare sul punto che “risulta evidente che la violazione dello specifico procedimento di consultazione della Conferenza permanente [...] e quindi del principio di leale collaborazione, rendono illegittima la compressione dei poteri delle Regioni e delle Province autonome” (punto n. 3 del *Considerato in diritto*), rispondendo così alle eccezioni in ordine alla natura ed alla procedura di adozione del decreto ministeriale, in quanto atto sostanzialmente regolamentare e dunque illegittimo, prescindendo inoltre dalla questione della permanenza della potestà regolamentare nella detta materia in capo allo Stato a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

La questione controversa potrebbe essere definita nei detti termini se solo non venisse richiamata la competenza statale di cui alla lettera *m*), comma 2, art. 117 Cost., in grado – a quanto pare – di riaprire la contesa, così da costringere la Corte a dover ricorrere *ex novo* ad altro percorso argomentativo.

La prima fase del ragionamento della Consulta è infatti caratterizzata da massima linearità. Si registra una compressione delle competenze organizzative regionali, giustificata tuttavia dalla rilevanza generale degli interessi coinvolti e soprattutto dalla previsione di una procedura di consultazione e collaborazione, il mancato rispetto della quale è dunque sufficiente per rendere non più sostenibile e dunque illegittima la relativa compressione di autonomia.

Tutto si complica con il riconoscimento esplicito ed in via

(30) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 88/2003 (punto n. 2 del *Considerato in diritto*), cit.

esclusiva in capo allo Stato del potere di determinare – in via unilaterale – i “livelli essenziali delle prestazioni [...]”.

A quanto è dato desumere dalla pronuncia in commento, infatti, l'intervento statale giustificato dalla determinazione dei detti livelli è in grado di prescindere dalle procedure più sopra richiamate, di incidere dunque sull'autonomia regionale, indipendentemente dal rispetto di una qualsivoglia procedura collaborativa. Il che sposta inevitabilmente l'attenzione – come giustamente rilevato dalla Consulta – su quelle che devono essere le forme della determinazione dei livelli essenziali.

4.2. *Lo “strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti” e la “forte incidenza” sulle competenze regionali*

Rileva preliminarmente la Corte che “l’inserimento [...], fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto”. Non può che avvertirsi dunque l'esigenza di definire le forme del relativo intervento, evidentemente a salvaguardia dell'autonomia regionale, posto che “la conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori” (punto n. 4 del *Considerato in diritto*).

È preliminarmente da rilevare che, quanto alla peculiare capacità incisiva della competenza statale, la Corte non distingue affatto tra Regioni ordinarie e Regioni a Statuto speciale, non

facendo alcuna menzione all'ipotesi di inoperatività della relativa previsione nei confronti delle ultime, in quanto non certo migliorativa delle loro condizioni di autonomia. Probabilmente tutto si spiega in quanto risolve la questione in termini di inosservanza della procedura per la determinazione dei livelli essenziali, senza dunque pervenire alla problematica dell'applicabilità o meno della relativa disposizione alla Provincia di Trento, anche se sarebbe stato sufficiente un semplice *obiter dictum* onde chiarire definitivamente la questione⁽³¹⁾.

Quanto alle forme della determinazione dei livelli essenziali, in ragione della peculiare capacità incisiva della competenza in questione, è dunque necessario che, quanto meno nelle linee generali, siano fissati con legge. Del resto, già nella sentenza 282/2002 si leggeva che spetta al "legislatore [...] porre le norme necessarie per assicurare" i "livelli essenziali delle prestazioni"⁽³²⁾. Tuttavia, riconosce la Consulta che ulteriori articolazioni e specificazioni possono rendersi necessarie.

Il che determina l'insorgenza di un'ulteriore questione che è qui solo il caso di accennare, vale a dire la configurabilità di un esercizio in forma amministrativa del compito di determinare i detti "livelli essenziali", o meglio, se questa competenza giustifichi "l'allocazione in capo allo Stato di compiti di natura amministrativa, ulteriori rispetto a quelli sostitutivi contemplati dall'art. 120 Cost."⁽³³⁾.

Appunto con legge – nello specifico mediante emendamento apportato all'art. 6 del d.l. 18 settembre 2001, n. 347 dalla legge di conversione 16 novembre 2001, n. 405 – "per potersi giungere alla definizione dei livelli essenziali di assistenza nel settore sanitario", si è inteso disciplinare "il procedimento di

(31) Così come poco dopo precisato in occasione della sentenza 103/2003 (punto n. 2 del *Considerato in diritto*).

(32) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 282/2002 (punto n. 3 del *Considerato in diritto*), cit.

(33) Al riguardo, si è dato risposta in senso affermativo, assimilando le direttive in argomento alla funzione di indirizzo e coordinamento, rispondente alla stessa *ratio* della competenza e compatibile con la lettera dell'art. 118 Cost.; cfr. R. Tosi, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai "livelli essenziali delle prestazioni..."*, cit.

adozione dei livelli essenziali di assistenza attraverso l'attribuzione ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del compito di definirli, e la previsione del coinvolgimento delle Regioni e Province autonome attraverso la previa intesa con il Governo, da conseguire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano" ⁽³⁴⁾. Analoga procedura vale per le modifiche da apportare agli allegati del d.P.C.m.

Il che conduce la Corte a concludere che "al di là di ogni valutazione di merito sul procedimento configurato e sulla stessa adeguatezza dei livelli essenziali in tal modo individuati, resta indubbio che in tutto il settore sanitario esiste attualmente una precisa procedura, individuata con fonte legislativa, per la determinazione di quanto previsto nell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione e che questa determinazione è intervenuta appunto con il d.P.C.m. 29 novembre 2001" (punto n. 4 del *Considerato in diritto*). Ne deriva che il contestato decreto, essendo stato "adottato da un organo e con una procedura radicalmente difforme da quella così disciplinata", non può certo determinare i livelli di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m*), Cost., configurandosi come invasivo delle competenze delle ricorrenti.

Si spiega così anche il più sopra evidenziato silenzio della Consulta in ordine all'operatività della relativa competenza statale – e nello specifico dei "livelli essenziali di assistenza" – nei confronti delle Regioni a Statuto speciale, data la compartecipazione delle medesime al procedimento volto alla definizione dei detti livelli. Spiegazione che vale però con esclusiva limitazione all'ipotesi decisa, posto che, vero è che per la definizione e per la modifica dei livelli in questione è necessario confor-

(34) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 88/2003 (punto n. 4 del *Considerato in diritto*), cit. In forza della procedura più sopra delineata nel testo, "dopo un apposito accordo conseguito in sede di Conferenza permanente il 22 novembre 2001 fra Governo e Regioni e Province autonome, è intervenuto il d.P.C.m. 29 novembre 2001, che ne ha recepito i contenuti, definendo i nuovi livelli essenziali di assistenza, entro i quali rientrano anche quelli relativi [...] alla attività sanitaria e sociosanitaria rivolta alle persone dipendenti da sostanze stupefacenti e psicotrope e da alcool".

marsi al descritto procedimento, pena l'illegittimità del relativo atto con conseguente invasione di competenza, altrettanto vero è che qualora si intenda derogare alla stessa procedura è possibile farlo direttamente – anche se unicamente – con legge, dato che, come dalla Corte rilevato, compete alla legge statale la determinazione dei livelli e dunque la definizione, ma anche, specularmente ed unilateralmente, l'eventuale modifica del procedimento volto a definirli in concreto.

5. La plausibile conformazione dei diritti costituzionali e la garanzia uniforme dei livelli "essenziali" delle prestazioni concernenti i detti diritti in forza dell'azione diretta del Giudice costituzionale; un caso emblematico – sentenza n. 148 del 2003

Come si è tentato più sopra di ipotizzare, in mancanza soprattutto di precipua definizione legislativa, non mancherà con ogni probabilità una sorta di garanzia dei livelli essenziali, fruibili uniformemente sul territorio nazionale, per opera diretta del Giudice costituzionale. Opera che sarà volta ad estendere, mediante la sanzione di incostituzionalità di leggi regionali in contrasto con livelli già definiti in ambito statale, non solo livelli già legislativamente determinati, ma anche livelli che la stessa Consulta ha progressivamente enucleato in occasione della sua incisiva giurisprudenza a salvaguardia dei diritti fondamentali.

Vi è un certo tasso di probabilità che ipotesi del genere siano destinate ad aumentare nella casistica della giurisprudenza costituzionale; già ora è interessante rilevare come ipotesi analoghe si possano verificare mediante la semplice estensione alle Regioni di livelli di garanzia dei diritti costituzionali già conseguiti mediante la sanzione di incostituzionalità di leggi statali, indipendentemente, tra l'altro, dal richiamo della lettera *m*), secondo comma, art. 117 Cost.

Significativa pare ad esempio la questione definita dalla

Consulta con sentenza 148/2003 ⁽³⁵⁾. In quell'occasione, il Tribunale di Bari sollevava questione di legittimità costituzionale nei confronti di due leggi della Regione Puglia – legge 56/1980 (Tutela del territorio), all'art. 37, comma 5, e legge 20/2001 (Norme generali di governo e uso del territorio), all'art. 17, comma 2, – assumendo la violazione dell'art. 42, secondo e terzo comma, Cost., “poiché le predette norme regionali imporrebbero, dopo la scadenza dei termini previsti per l'attuazione dei piani attuativi, la protrazione automatica di vincoli di natura espropriativa e di inedificabilità, trasformati a tempo indeterminato e senza previsione di indennizzo” ⁽³⁶⁾.

Quanto interessa in questa sede evidenziare è il dato che, a fronte della rilevata inapplicabilità della disciplina statale contemplata in materia all'art. 38 (disciplina dell'indennità in caso di reiterazione di vincoli di inedificabilità) del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), data la differita entrata in vigore delle relative disposizioni; a fronte inoltre dell'impossibilità di applicare direttamente “i principi già esistenti nell'ordinamento e di fare riferimento al quadro normativo delle leggi statali in materia di proroga di vincoli urbanistici espropriativi ed indennizzabilità” ⁽³⁷⁾, la Consulta accoglie la questione argomentando esclusivamente sulla base dell'*iter* “interpretativo della garanzia costituzionale in materia di espropriazione”, che “ha portato a riconoscere il principio

(35) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 148/2003, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2003/0148s-03.html>.

(36) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 148/2003 (punto n. 1 del *Considerato in diritto*), cit. Sulla problematica della indennizzabilità dei vincoli preordinati all'espropriazione nell'ipotesi di loro reiterazione, si veda l'attenta ricostruzione di R. NANIA, *Le libertà economiche nella giurisprudenza costituzionale*, in *Recenti tendenze nella giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di diritti fondamentali*, Atti del Convegno svoltosi ad Urbino il 14 maggio 2003, in corso di pubblicazione.

(37) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 148/2003 (punto n. 3 del *Considerato in diritto*), cit.; principi “risultanti dalla sentenza di questa Corte n. 179 del 1999, anche indipendentemente dalla entrata in vigore dell'intervento legislativo statale contenuto nel citato t.u. sulle espropriazioni”.

secondo cui, per gli anzidetti vincoli (urbanistici) espropriativi, la reiterazione (o la proroga) comporta – oltre la temporaneità – necessariamente un indennizzo, diretto al ristoro del pregiudizio causato dal protrarsi della durata (sentenze 411/2001 e 179/1999)”⁽³⁸⁾.

Constatata dunque la inapplicabilità dei livelli predisposti dal legislatore statale a salvaguardia del diritto di proprietà, la Corte non ha fatto altro che richiamare la sua giurisprudenza in argomento, applicando i relativi principi a tutela del contenuto essenziale del diritto di proprietà, così come venuto progressivamente conformandosi, non già in forza di interventi legislativi, bensì in forza di “aggiustamenti” giurisprudenziali (ai precedenti interventi normativi), pervenendo così a dichiarare incostituzionali le leggi della Regione Puglia al suo esame che a quei principi non si conformavano e conseguentemente ad estendere alla detta Regione quei livelli – giudicati evidentemente essenziali – relativi alla prestazione indennitaria per l’ipotesi di non completa fruizione del diritto di proprietà.

6. *Spunti per una conclusione ragionando sul rapporto con la competenza esclusiva statale in materia di “ordinamento civile”*

Ferma restando la piena condivisione di quelle impostazioni che giudicano la norma sui “livelli essenziali delle prestazioni” come uno “snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico”⁽³⁹⁾, per tentare di delineare una – se pur

(38) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 148/2003 (punto n. 4 del *Considerato in diritto*), cit. La Corte perviene così a dichiarare incostituzionale la normativa contestata, “ma solo in quanto, per la generale indicazione di persistente ulteriore efficacia dell’obbligo di osservare le previsioni non attuate dello strumento di pianificazione urbanistica, si riferisce anche a vincoli scaduti preordinati all’espropriazione o sostanzialmente espropriativi senza previsione di durata e di indennizzo”.

(39) In questi termini si esprime A. D’ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuo-*

provvisoria e parziale – conclusione in ordine all’individuazione di un plausibile parametro volto alla definizione dei livelli delle prestazioni da garantirsi sull’intero territorio nazionale, è certo necessario tenere in considerazione il dato che, mediante l’inserimento della lettera *m*) al comma 2 dell’art. 117 Cost., il legislatore di revisione costituzionale ha voluto così introdurre nel corpo della Costituzione, nel momento in cui dava una configurazione all’ordinamento in senso marcatamente autonomista, quella che viene solitamente definita come “clausola di tendenziale omogeneità od uniformità”.

È indubbio che clausole del genere siano volte a garantire non già e non certo situazioni di eguaglianza (formale) assoluta, bensì un’eguaglianza (sostanziale) per certi versi circoscritta ai contenuti essenziali – e costituzionalmente rilevanti – dei diritti. Clausole che presentano dunque contestualmente elementi di residualità, tali da preconstituire una sorta di ultima difesa ai diritti costituzionalmente tutelati, ed accedono soprattutto in via residuale alle altre competenze statali che, con riguardo ad altri settori, sono volte a salvaguardare analoghe esigenze di tendenziale uniformità e rispetto del principio di eguaglianza sostanziale.

Sotto questo profilo è certamente di grande interesse sondare il rapporto che si instaura con la competenza esclusiva statale in materia di “ordinamento civile”, di cui alla lettera *l*) del comma 2, art. 117 Cost. Al riguardo, infatti, già vi è stato chi ha evidenziato un rapporto di *complementarietà* tra le due fattispecie; o meglio come la riserva statale in materia di “ordinamento civile” debba essere intesa come *complementare* a quella della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni [...]”, nel senso che “la prima, [...], è chiamata ad operare a tutela dell’uguaglianza nel godimento dei diritti ogni qual volta la seconda non è abilitata a intervenire, e cioè al di fuori del campo

vo disegno autonomistico, cit., pp. 45-46, che conclude rilevando come “alla fine, la questione dei livelli essenziali quasi si confonde con la questione dell’autonomia finanziaria”, cosicché, non è forse così “azzardato pensare che il grado di uniformità richiesto dalla Costituzione con la formula dei livelli essenziali si difende soprattutto sul piano delle risorse effettivamente disponibili per la perequazione”.

delle prestazioni dei pubblici poteri”⁽⁴⁰⁾.

Sono indubbi i momenti di contatto tra le due riserve esclusive di legislazione statale; basti rilevare che nella sentenza 88/2003, con riguardo alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni [...]” si legge che l’inserimento della detta competenza tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato “attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti”⁽⁴¹⁾. Analogamente, con riguardo alla materia “ordinamento civile”, o meglio, con riguardo al tradizionale limite del “diritto privato”, si registra invero un percorso evolutivo che muove dall’esclusività per la Regione nel perseguimento degli interessi pubblici, unitamente all’esigenza di garantire il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, tale da evitare che l’unità politica possa venire turbata dalla pluralità della disciplina dei rapporti privati (sentenza 6/1958), conosce il richiamo ulteriore al principio di eguaglianza (sentenza 154/1972), fino a pervenire, con la sentenza 35/1992, a ravvisare “il fondamento costituzionale del limite del diritto privato *unicamente* nell’esigenza di assicurare il rispetto del principio di eguaglianza, e più precisamente del principio di eguaglianza di tutti i cittadini nel godimento dei diritti fondamentali”⁽⁴²⁾.

(40) Cfr. in questo senso, E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia “ordinamento civile”, di esclusiva competenza statale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, p. 1355; ciò premesso, data l’esigenza dell’Autore di definire l’ambito di operatività della competenza in materia di “ordinamento civile”, conclude che così, “si potrebbe sostenere che l’ordinamento civile resti di rigorosa esclusività dello Stato soltanto nelle aree in cui sono coinvolti diritti fondamentali della persona”, ove è necessario che lo Stato centrale mantenga un ruolo di garante delle libertà consolidate. In questo senso inoltre, V. ANGIOLINI, *Legalità, eguaglianza e “pluralismo” giuridico: in margine alla carta europea dei diritti e al dibattito italiano sul federalismo*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2001, p. 13 ss.

(41) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 88/2003 (punto n. 4 del *Considerato in diritto*), cit.

(42) Così, cfr. l’attenta ricostruzione di E. LAMARQUE, *Aspettando il nuovo art. 117 della Costituzione: l’ultima pronuncia della Corte costituzionale sul limite del diritto privato della legislazione regionale*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002, p. 591 ss. Ancora

In entrambi i casi la riserva in capo allo Stato trova dunque giustificazione nell'esigenza di garantire una fruizione il più possibile uniforme sul territorio nazionale dei diritti fondamentali, che deve essere addirittura identica con riguardo al nucleo essenziale degli stessi.

Ferma restando la più sopra evidenziata *complementarietà* tra le due riserve legislative statali, può forse ritenersi che laddove si registri una sorta di arretramento del limite del diritto privato – ora dell'ordinamento civile – tale da aprire spazi alla legislazione regionale con riguardo alla disciplina di rapporti di diritto privato, ove non si pongano esigenze di disciplina uniforme dei relativi rapporti in ambito nazionale, potrà aversi contestualmente, quanto meno con riferimento al nucleo essenziale delle situazioni soggettive coinvolte, un recupero in forza della garanzia dei “livelli essenziali delle prestazioni” da fruire uniformemente sul territorio nazionale.

Ne deriva così che il rapporto tra le dette competenze potrà essere non solo orizzontale – ed appunto *complementare* – ma anche verticale, nel senso che anche laddove è consentito alle Regioni legiferare in ambiti concernenti la disciplina privatistica, la salvaguardia del contenuto essenziale del diritto coinvolto sarà sempre – in forza della lettera *m*) – di pertinenza statale.

Significativamente, come attentamente segnalato ⁽⁴³⁾, la massima apertura nei confronti del cd. limite del diritto privato si registra pochi giorni prima dell'entrata in vigore della rifor-

nella stessa pronuncia si legge che il detto limite si fonda “sull'esigenza che sia assicurata su tutto il territorio nazionale una uniformità di disciplina e di trattamento riguardo ai rapporti intercorrenti tra i soggetti privati, trattandosi di rapporti legati allo svolgimento delle libertà giuridicamente garantite ai predetti soggetti ed al correlativo requisito costituzionale del godimento di tali libertà in condizioni di formale eguaglianza (artt. 2 e 3 Cost.)”. In altra pronuncia, così come citata dall'Autore, (sentenza 82/1998), è ribadito che il limite è “fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati”.

(43) In questo senso, E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia “ordinamento civile”, di esclusiva competenza statale*, cit., p. 1343 ss.; ID., *Aspettando il nuovo art. 117 della Costituzione: l'ultima pronuncia della Corte costituzionale sul limite del diritto privato della legislazione regionale*, cit., p. 584 ss.

ma organica del Titolo V, con la sentenza 352/2001 ⁽⁴⁴⁾. In quell'occasione viene ribadita la tradizionale giustificazione del detto limite – ribattezzato per l'occasione dell'ordinamento del diritto privato – “in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati”, con la novità che la Consulta inizia a parlare di “un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale”, accogliendo, ancor prima dell'entrata in vigore della riforma, il criterio dell'inversione nel conferimento delle competenze, preannunciando inoltre il carattere trasversale del detto limite, laddove precisa che “si tratta di un limite che attraversa le competenze legislative regionali, in ragione appunto del rispetto del fondamentale principio di eguaglianza” ⁽⁴⁵⁾.

Tuttavia, continua la Corte, detto limite “non opera però in modo assoluto”, posto che anche la disciplina dei rapporti privatistici “può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza” ⁽⁴⁶⁾.

Nonostante talune perplessità in ordine all'interpretazione della locuzione “ordinamento civile”, ed il timore che il legislatore costituzionale avesse così voluto cristallizzare il limite del diritto privato nella sua configurazione più radicale, tale da escludere ogni intervento regionale in ambiti privatistici, dalla prima pronuncia resa in applicazione del novellato Titolo V (sent. 282/2002) è emersa chiara la volontà di mantenere aperta

(44) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 352/2001, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002, p. 579 ss.

(45) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 352/2001 (punto n. 6.2. del *Considerato in diritto*), cit.

(46) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 352/2001 (punto n. 6.3. del *Considerato in diritto*), cit. A tale riguardo vi è stato dunque chi ha segnalato che “la più recente giurisprudenza costituzionale, [...], approfittando della mancanza di una espressa indicazione nel vecchio testo costituzionale del limite del diritto privato, si era ormai avviata verso l'attenuazione del limite, in favore di una espansione dei poteri legislativi regionali”; così, cfr. E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia “ordinamento civile”, di esclusiva competenza statale*, cit., p. 1352.

la strada al legislatore regionale verso una limitata disciplina della materia ⁽⁴⁷⁾.

Non soltanto si registra una continuità – forse scontata – con il più recente orientamento giurisprudenziale, ma la Consulta fornisce inoltre un chiaro esempio di come deve essere applicato il principio che ha enucleato in occasione della sentenza 352/2001, precisando che “altro sono infatti i principi e i criteri della responsabilità, che indubbiamente appartengono a quell’area (“ordinamento civile”), altro le regole concrete di condotta, la cui osservanza o la cui violazione possa assumere rilievo in sede di osservanza o di violazione dei doveri inerenti alle diverse attività, che possono essere disciplinate, salva l’incidenza di altri limiti, dal legislatore regionale” ⁽⁴⁸⁾.

La regola generale, anche in questa fattispecie, è che per esigenze di rispetto del principio di eguaglianza “i principi e i criteri della responsabilità” civile devono trovare disciplina uniforme – presumibilmente codicistica – a livello nazionale. Come già evidenziato, il limite in questione non opera però in maniera “assoluta”, purché si versi in ambiti di competenza regionale e purché la diversità di disciplina che viene a delinearsi non sia irragionevole; così, “le regole concrete di condotta” possono essere disciplinate dal legislatore regionale, anche se, evidentemente, il mancato rispetto delle medesime può comportare l’attivarsi di meccanismi di responsabilità civile.

La stessa Consulta dunque, ammettendo una legislazione regionale in ambiti privatistici, “salva l’incidenza di altri limiti”, pare adombrare un rapporto – come più sopra delineato – di *complementarietà* o raccordo sia orizzontale che verticale tra le due riserve di legislazione statale. Un rapporto che vede appunto la competenza in materia di “determinazione dei livelli es-

(47) Ad avviso di R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, cit., p. 1447, tuttavia, la Corte non dice molto su come debba essere interpretato il limite dell’ordinamento civile, anche se poi conviene che “sembra implicitamente mantenere fermo il suo più recente indirizzo interpretativo, di minor chiusura nei confronti delle Regioni”.

(48) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 282/2002 (punto n. 3 del *Considerato in diritto*), cit.

senziali delle prestazioni [...]” inserirsi potenzialmente negli spazi lasciati vuoti dall’arretramento del limite dell’ordinamento civile, anche se limitatamente alla garanzia uniforme sul territorio nazionale del nucleo essenziale dei diritti coinvolti.

6.1. Spunti per una conclusione ragionando sul rapporto con la competenza esclusiva statale in materia di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”; per un percorso di andata e ritorno dalla complementarietà orizzontale e verticale alla residualità

Tutto ciò rilevato, è comunque innegabile che, qualora i “livelli essenziali delle prestazioni” non vengano definiti mediante percorsi che vedono la compartecipazione di Stato e Regioni ⁽⁴⁹⁾, diviene arduo determinare la precisa misura dell’intervento statale e definire conseguentemente gli spazi lasciati al legislatore regionale.

Può certamente tornare utile a questi fini prendere cognizione della ben più corposa giurisprudenza relativa alla lettera s), comma 2, art. 117 Cost., in materia di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, per vedere se ed in quale misura il percorso argomentativo ivi seguito dalla Consulta possa essere analogo a quello da seguire in materia di “determinazione dei livelli essenziali [...]”.

Anche con riguardo a detta competenza i margini di contatto sono infatti innegabili; così, in occasione della pronuncia 222/2003, la Consulta ribadisce di aver negato che “anche alla luce del nuovo testo dell’art. 117 Cost., possa identificarsi la tutela dell’ambiente come una materia in senso tecnico, di com-

(49) A questo riguardo vi è chi, ad esempio, ha rilevato che “la posta in gioco [...], l’esigenza di evitare un cortocircuito tra chi decide cosa deve essere fatto e chi poi deve garantire l’attuazione di questa decisione, sembra rimandare ad un procedimento necessariamente concertato, consensuale [...]”; cfr. A. D’ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico*, cit., pp. 37-38.

petenza statale tale da escludere ogni intervento regionale, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”. Fornisce poi la chiave di lettura – e dunque di applicazione – della relativa competenza, utilizzabile, a ben vedere, anche per la “determinazione dei livelli essenziali [...]”, precisando che “l’ambiente si presenta, [...], come un valore trasversale, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale, senza che ne resti esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”⁽⁵⁰⁾.

Lungo la medesima linea si muove la sentenza 536/2002, ove la Corte ribadisce che la tutela dell’ambiente non può ritenersi una materia, ma deve essere considerata un valore costituzionalmente protetto che, soprattutto, “non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie [...] per le quali quel valore costituzionale assume rilievo”; si pensi ad esempio al “governo del territorio” od alla “tutela della salute”. Continua la Corte rilevando che, “in funzione di quel valore, lo Stato può dettare standard di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione”, cosicché, la lettera *s*) del secondo comma, art. 117 Cost. “esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, ponendo un limite (e non già escludendoli *tout court*) agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali”⁽⁵¹⁾.

(50) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 222/2003 (punto n. 3 del *Considerato in diritto*), in <http://www.giurcost.org/decisioni/2003/0222s-03.html>.

(51) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 536/2002 (punto n. 4 del *Considerato in diritto*), cit. Precisa inoltre la Consulta che “già prima della riforma del Titolo V [...], la protezione dell’ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore [...], configurandosi l’ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza”; inoltre, “la natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli *standards* minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma

In una di poco precedente occasione la Corte aveva già rilevato che quanto alla lettera *s*) spettano “allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale”, precisando inoltre che gli stessi lavori preparatori relativi alla norma in questione inducono “a considerare che l’intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”⁽⁵²⁾.

Tutto ciò rilevato, constatato inoltre che la lettera *m*) del secondo comma, art. 117 Cost. “ha sicuramente come oggetto principale e ordinario i contenuti prestazionali dei diritti (soprattutto sociali, ma anche civili)”, come ciò risponda invero ad una mera “vocazione prevalente” od anche “normale”, “che non esclude che questa norma possa giocare, [...] un ruolo a tutto campo nella definizione del livello di protezione complessivo dei diritti implicati”⁽⁵³⁾, ne deriva che il mero rapporto di *complementarietà* rispetto ad altre competenze esclusive statali – sia nella variante orizzontale che in quella verticale – pur contribuendo nella gran parte dei casi a definire i margini di opera-

nella previsione contenuta nella lettera *s*) [...]”.

(52) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 407/2002 (punti nn. 3.2. e 4 del *Considerato in diritto*), in <http://www.giurcost.org/decisioni/2002/0407s-02.html>. Continua la Corte rilevando che “in definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell’ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell’ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato”. In questo senso cfr., inoltre, sentenza 382/1999, e di recente, con riferimento specifico alla tematica della “tutela dei beni culturali”, sentenza 94/2003.

(53) In questo senso sono le attente considerazioni di A. D’ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico*, cit., p. 27, ad avviso del quale comunque “solo i successivi interventi del giudice costituzionale potranno chiarire se va considerata chiusa, almeno nella giurisprudenza della Corte, la possibilità di interpretare la clausola dei livelli essenziali in un’ottica non meramente prestazionale, estesa cioè ai contenuti di garanzia e alle discipline regolative dei diritti”.

tività della disposizione, presupponendone l'esclusività del profilo prestazionale, può dover essere integrato dal criterio della *residualità*, secondo i percorsi argomentativi fatti propri dalla Consulta in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui alla lettera *s*), secondo comma, art. 117 Cost.

I vincoli all'autonomia di bilancio degli enti territoriali nel nuovo art. 119 Cost.: alcune osservazioni sulla base dell'esperienza comparata (*)

di Luca Palatucci

Sommario

1. Introduzione. – **2.** La “disparità delle armi” in materia di finanza straordinaria. – **3.** Il divieto di indebitamento come garanzia della forma di governo maggioritaria. – **4.** Elusione, violazione e riscrittura del vincolo stabilito dall'art. 119, comma 6, Cost. da parte della legislazione statale e regionale. – **5.** Alcuni problemi derivanti dalla formulazione rigida del divieto costituzionale. – **5.** Il ruolo dello Statuto nella definizione della “Costituzione finanziaria” della Regione.

1. Introduzione

Il nuovo art. 119 Cost. contiene alcuni vincoli espressi all'autonomia di bilancio degli enti territoriali che non comportano un intervento particolarmente ampio del legislatore di attuazione e possono essere, tuttavia, valutati sia nell'ambito di un'analisi della forma di Stato, per misurare l'effettiva estensione dell'autonomia finanziaria riconosciuta a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane, sia per apprezzare alcune caratteristiche fondamentali del funzionamento della loro forma di governo. Un'analisi incentrata su questo secondo ambito dovrebbe consentirci di chiarire alcuni apparenti paradossi della legislazione statale e di quella regionale successive all'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001, evidenziare alcune caratteristiche dei rapporti finanziari intergovernativi provvisoriamente in atto e delineare, in sede conclusiva, le potenzialità dello Statuto regionale di integrare il dettato

(*) Si ringrazia Fabrizio Balassone per i preziosi suggerimenti. La responsabilità del lavoro è personale.

dello Statuto regionale di integrare il dettato costituzionale.

2. La “disparità delle armi” in materia di finanza straordinaria

L'ultimo comma dell'art. 119 Cost. stabilisce un divieto per Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di ricorrere all'indebitamento per spese diverse dagli investimenti ⁽¹⁾, accogliendo – come si vedrà, soltanto in parte – una soluzione del progetto della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali che, a sua volta, intendeva recepire alcune antiche proposte di emendamento dell'art. 81, comma 4, Cost. e “costituzionalizzare”, per quanto riguarda le autonomie territoriali, vincoli dello stesso tenore già presenti nella legislazione ordinaria ⁽²⁾. L'autonomia di spesa degli enti territoriali, riconosciuta in termini generali dal primo comma dell'art. 119 Cost., risulta così condizionata costituzionalmente alla sussistenza, nella stessa misura, di fonti di entrata diverse dal ricorso al mercato finanziario, così come avviene, a livello subnazionale, in altri ordinamenti costituzionalmente decentrati, come quello spagnolo ⁽³⁾, e, a livello nazionale, nel caso tedesco ⁽⁴⁾.

(1) Per comodità espositiva, nelle pagine seguenti utilizzeremo l'espressione “spese di parte corrente” per indicare le spese, diverse dagli investimenti, per le quali sussiste, per le autonomie territoriali, il divieto costituzionale di finanziamento con il ricorso al mercato finanziario, per quanto tale locuzione finisca così con il ricomprendere impropriamente anche tutte le spese in conto capitale diverse dagli investimenti. Al significato corrente di “investimenti” accenna, con considerazioni critiche sul nuovo testo costituzionale, P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale dell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le regioni*, 2001, n. 6, p. 1448, nt. 11.

(2) L'art. 10, comma 1, della legge 16 maggio 1970, n. 281 stabiliva: “le Regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento nonché per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali cui partecipano altri enti pubblici ed il cui oggetto rientri nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione o in quelle delegate ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione”. Per quanto riguarda Comuni e Province, si vedano gli artt. 202 ss. del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

(3) Art. 14, comma 2, lett. a), della Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) del 22 settembre 1980, n. 8. Per gli Stati Uniti, una rassegna ancora utile è in D.R. KIEWIET e K. SZAKALY, *Constitutional limits on borrowing: an analysis of state bonded indebtedness*, in *Journal of law, economics and organization*,

Rispetto a quest'ultimo caso, la soluzione del nuovo art. 119 Cost. è esattamente inversa. Nel caso italiano, stante le difficoltà tradizionali dell'art. 81, comma 4, Cost. ad offrire un argine apprezzabile di fronte a ipotesi di *deficit* di parte corrente, lo Stato può finanziare qualsiasi tipologia di spesa con qualsiasi fonte di entrata, mentre gli enti territoriali risultano vincolati al pareggio del bilancio di parte corrente. La disciplina costituzionale tedesca, all'inverso, vieta al Bund di acquisire risorse mediante l'indebitamento per soddisfare spese diverse dagli investimenti e rimette, invece, per quanto riguarda i Länder, l'eventuale fissazione di vincoli finanziari generali a norme federali che necessitano dell'approvazione del Bundesrat⁽⁵⁾.

Il progetto della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali prevedeva effettivamente di estendere anche al legislatore di bilancio statale il divieto di indebitamento previsto per gli enti territoriali⁽⁶⁾. Sulla scelta differente della legge costituzionale 3/2001 possono aver probabilmente influito due ordini di considerazioni, quali *a)* l'esistenza di vincoli quantitativi generali sulle finanze pubbliche dei paesi appartenenti all'unione monetaria in virtù del Trattato di Maastricht e *b)* l'opportunità di conservare in capo allo Stato la pienezza della funzione di stabilizzazione macroeconomica.

1996, n. 12, p. 62 ss.

(4) Art. 109, comma 4, e l'art. 115 della Grundgesetz, come emendati dalla legge sulla riforma finanziaria (cd. große Finanzreform) del 12 maggio 1969 (BGBl. I, 357). Si veda pure l'art. 73 della Costituzione del Messico e l'art. 167 della Costituzione del Brasile (1988). Per il Regno Unito, si veda H.M. TREASURY, *The New Monetary Policy Framework*, Her Majesty Stationary Office, Londra, 1999, p. 19: il *background* politico-culturale in questo caso è A. GIDDENS, *La terza via: manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia* (1998), Est, Milano, 2001, p. 101 ss.

(5) Artt. 109, comma 4, e 115 Cost. Rep. Fed. Ted. La formulazione dell'art. 115, tuttavia, consente, come di fatto è avvenuto in passato, che il legislatore federale vi possa derogare nei casi di ritenuto "squilibrio macroeconomico".

(6) Si veda, per quanto riguarda le autonomie territoriali, l'art. 62, comma 7 e, per quanto riguarda lo Stato, l'art. 103, comma 3 del testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti (4 novembre 1997).

3. Il divieto di indebitamento come garanzia della forma di governo maggioritaria

Malgrado risulti operante esclusivamente a livello subnazionale, il divieto di indebitamento rappresenta, parafrasando Mortati, una delle pietre angolari del regolare funzionamento della forma di governo, che negli enti territoriali presuppone, almeno nella sua disciplina transitoria, un giudizio periodico e complessivo del corpo elettorale sull'attività di governo e un meccanismo fisiologico di alternanza tra le forze politiche.

Dal momento che l'arena delle scelte etiche della comunità politica risulta essenzialmente accentrata a livello statale, sia nel vecchio che nel nuovo riparto di competenze ⁽⁷⁾, si può presumere che nel caso delle autonomie territoriali acquisti maggiore importanza la valutazione elettorale del "grado di affidabilità" e di competenza di ciascuna forza politica, intesi come la "capacità di finanziare con un livello di entrate il più basso possibile un livello determinato di servizi pubblici" ⁽⁸⁾. Se si tratta di una premessa corretta, è evidente come l'assenza di alcuni vincoli finanziari e, in particolare, del divieto di finanziamento in *deficit* delle spese correnti, possa sottoporre i meccanismi di funzionamento della forma di governo al rischio di alterazioni particolarmente gravi. In assenza di vincoli costituzionali, in un sistema politico competitivo, la possibilità di ricorrere liberamente al mercato finanziario consentirebbe alle forze politiche che si sottopongono al giudizio del corpo elettorale di differire le imposte che corrispondono ad un determinato livello di servizi pubblici ad un periodo di tempo successivo alla scadenza del proprio mandato elettorale. In altri termini, per le maggioranze di volta in volta al governo risulterebbe possibile utilizzare risorse finanziarie aggiuntive per l'attuazione del proprio indirizzo politico, trasferendone i costi sulle maggioranze future.

Un'obiezione a queste considerazioni può ipotizzare che il

(7) Si veda, in particolare, art. 117, comma 2, lett. a), b), c), i), l), n), Cost.

(8) K. ROGOFF e A. SIBERT, *Elections and macroeconomics policy cycles*, in *Review of economic studies*, 1988, n. 55, p. 1.

giudizio del corpo elettorale, fornito di una notevole capacità di astrazione, metta comunque in relazione costi e benefici immediatamente percepibili dell'attività di governo con le proiezioni della finanza pubblica nel tempo. Sulla ragionevolezza di questa tesi non è possibile riflettere in questa sede ⁽⁹⁾. L'aspetto cruciale della questione, tuttavia, consiste nel fatto che l'eventuale sussistenza di una vasta capacità di previsione del corpo elettorale vale, ragionevolmente, non come freno ma come incentivo ad utilizzare, da parte di ciascuna maggioranza politica, l'opportunità di vincolare l'indirizzo politico delle maggioranze future facendo ricorso al mercato finanziario ⁽¹⁰⁾. L'inizio di programmi di spesa corrente finanziati con la contrazione di mutui circoscrive, infatti, proporzionalmente la sfera di discrezionalità delle maggioranze successive attraverso la destinazione anticipata di una quota di risorse future. E tuttavia, mentre per quanto riguarda le esigenze di equilibrio finanziario, una maggioranza del corpo elettorale, fornita di informazioni e capacità di previsione, potrebbe ipoteticamente bilanciare la concessione di benefici immediati con la previsione di costi futuri, per quanto riguarda l'effetto di vincolo determinato da questo tipo di decisioni di spesa corrente, la natura del procedimento elettorale induce a prendere in considerazione esiti diametralmente opposti: imprimere all'attività di governo, il più profondamente possibile, le proprie concezioni politiche, ovvero fare in modo che queste ultime siano il più possibili permanenti nell'indirizzo politico della regione, è esattamente quanto ordinariamente le maggioranze elettorali chiedono ai propri rappresentanti. Almeno sotto questo aspetto, in conclusione, la disciplina della forma di governo contenuta nelle norme ad essa espressamente dedicate non dovrebbe considerarsi "autosuffi-

(9) Sull'"illusione fiscale" si veda, per tutti, D. C. MUELLER, *Public choice II*, 1989, Cambridge University Press, New York, 1989, p. 342 ss.

(10) L'alterabilità finanziaria della forma di governo è desumibile da T. PERSSON e L. E. O. SVENSSON, *Why a stubborn Conservative would run a deficit: policy with time-inconsistent preferences*, in *Quarterly journal of economics*, 1989, n. 2, pp. 325-345 ss. Si veda, inoltre, A. ALESINA e R. PEROTTI, *The political economy of budget deficits*, in *IMF Staff Papers*, 1995, n. 42, p. 1 ss., che analizzano alcuni casi significativi.

ciente” giacchè, in assenza di vincoli finanziari indisponibili da parte di una determinata maggioranza, la stessa regolarità del funzionamento del meccanismo di alternanza e di pari opportunità tra le forze politiche risulterebbe affidato, in sostanza, a comportamenti eventualmente in contrasto con l’interesse immediato alla rielezione. È opportuno aggiungere che, per quanto riguarda lo Stato, la legislazione introdotta in un determinato momento risulta modificabile, almeno formalmente, da maggioranze politiche successive: per quanto ciò possa apparire improponibile o irrealizzabile, lo Stato può astrattamente denunciare i propri obblighi finanziari o modificarne il contenuto, come è accaduto più volte in passato ⁽¹¹⁾. Le autonomie territoriali, al contrario, rispondono delle proprie obbligazioni verso i creditori privati almeno nei termini del diritto civile, rispetto al quale sono prive di competenza.

4. Elusione, violazione e riscrittura del divieto stabilito dall’art. 119, comma 6, Cost. da parte della legislazione statale e regionale

Se si tiene presente il ruolo che riveste il vincolo finanziario contenuto nell’ultimo comma dell’art. 119 Cost. rispetto al funzionamento della forma di governo, è possibile fare luce su alcuni aspetti singolari della legislazione statale e di quella regionale successive alla riforma costituzionale. È possibile notare, innanzitutto, come, già nelle more della celebrazione del referendum popolare sulla delibera di revisione costituzionale, le Regioni e lo Stato (*scilicet*, gli esecutivi espressione delle maggioranze politiche nei singoli livelli di governo) abbiano concordato su misure finanziarie in contrasto con il divieto contenuto nella delibera parlamentare. Da parte statale, il decreto legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito dalla legge 16 no-

(11) Si veda, tuttavia, il nuovo contesto giuridico descritto da G. DELLA CANANEA, *Lo Stato debitore e il diritto europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, n. 2, p. 341 ss.

vembre 2001, n. 405 dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, ha autorizzato *pro quota* le Regioni a ricorrere all'indebitamento per i disavanzi determinati dalla spesa sanitaria ⁽¹²⁾ e, successivamente, la legge finanziaria per il 2002 ha autorizzato gli enti locali a ricorrere all'indebitamento per i debiti fuori bilancio ⁽¹³⁾.

Forti dell'accordo intergovernativo, le Regioni hanno legiferato in sintonia con le norme statali di autorizzazione e, quel che è più significativo, incorporato, una dopo l'altra, nei propri ordinamenti contabili, formulazioni letteralmente in contrasto con l'art. 119, comma 6, Cost., redatte sulla base della disciplina legislativa precedente ⁽¹⁴⁾.

(12) L'art. 4, comma 4, del decreto legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito in legge 16 novembre 2001, n. 405, per far fronte ai disavanzi riferiti all'anno 2000, ha autorizzato le Regioni a "contrarre, anche in deroga alle limitazioni previste dalle vigenti disposizioni, mutui con oneri a carico dei rispettivi bilanci".

(13) Art. 41, comma 4, legge 28 dicembre 2001, n. 448: può sembrare che il vizio di costituzionalità rispetto al nuovo art. 119 Cost. sia stato evitato dalla limitazione di entrambe le autorizzazioni alle obbligazioni maturate prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina. Il nuovo art. 119 Cost. non sembrerebbe prevedere, tuttavia, distinzioni tra spese future o spese già sostenute. Nel caso delle aziende di trasporto pubblico locale, gli enti locali sono stati, peraltro, autorizzati a ricorrere all'indebitamento anche per le spese da sostenersi dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale, purché i contratti di servizio siano stati stipulati in precedenza (cfr. art. 27, legge 28 dicembre 2001, n. 448).

(14) Si veda, ad esempio, Molise: art. 36, legge 7 maggio 2002, n. 4 (nuovo ordinamento contabile della Regione), che autorizza la Regione a ricorrere all'indebitamento per "le spese d'investimento" (lett. a)), ma anche per "le spese per l'assunzione di partecipazioni a società finanziarie regionali" (lett. b)) e "la quota parte del disavanzo, presunto alla fine dell'esercizio precedente, conseguente alla mancata contrazione dell'indebitamento autorizzato dalla legge di bilancio o di variazione di quell'esercizio" (lett. c)). Campania: art. 3, legge 30 aprile 2002, n. 7 (ordinamento contabile della Regione), che consente il ricorso all'indebitamento per investimenti e anche per "partecipazioni in società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione regionale, aumentato dell'eccedenza degli impegni assunti nel precedente esercizio per tali spese rispetto alle operazioni di indebitamento contratte nel medesimo esercizio" (si veda pure l'art. 9, comma 8, che conferisce alla giunta la potestà di "stabilisce i criteri secondo cui procedere ad operazioni di ristrutturazione del debito preesistente, mediante le quali provvedere alla estinzione anticipata dei mutui e delle altre forme di indebitamento o alla utilizzazione di altri strumenti creditizi in uso nei mercati finanziari"). Abruzzo: art. 10, comma 3 della legge 25 marzo 2002, n. 3 (ordinamento contabile della Regione), che stabilisce, nella formazione del bilancio di previsione, che "il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accer-

Questa vicenda di regionalismo cooperativo *contra constitutionem* è spiegabile alla luce di una corretta ricostruzione dell'interesse costituzionale tutelato dall'art. 119, comma 6, Cost. – il funzionamento corretto della forma di governo e, in subordine, alcuni equilibri della finanza regionale – e alla luce dell'asimmetria tra i soggetti tutelati dalla disposizione costituzionale (le opposizioni) e quelli protagonisti del sistema delle Conferenze, nonché in grado di proporre un'azione diretta di costituzionalità a ciascun livello di governo (le maggioranze). Per queste ragioni, nel corso dei lavori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, in alcuni emendamenti si proponeva di modificare la disciplina sul procedimento di bilancio prevista nel progetto iniziale ⁽¹⁵⁾, sia con l'inclusione del divieto costituzionale che sarebbe stato riprodotto nell'art. 119

tare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui ed altre forme di indebitamento autorizzato con la legge di approvazione del bilancio e nei limiti compatibili con il quadro economico-finanziario risultante dal documento di programmazione economico-finanziaria e dal bilancio pluriennale e comunque nei limiti previsti dall'art. 23 del d.lgs. 76/2000"; art. 23, che prevede che "la legge regionale di approvazione del bilancio annuale o di variazione del bilancio stesso autorizza, per le finalità di cui al primo comma dell'art. 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281, la stipulazione di mutui passivi e l'emissione di prestiti obbligazionari a copertura del disavanzo esistente tra il totale delle spese di cui si dispone l'impegno e il totale delle entrate che si prevede di accertare nel corso dell'esercizio di competenza". Calabria: art. 26, legge 4 febbraio 2002, n. 8 (ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria), che stabilisce che "la Regione può contrarre mutui o ricorrere a prestiti obbligazionari, con oneri a proprio carico, per provvedere a spese in conto capitale, nonché per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali". Liguria: art. 56, legge 26 marzo 2002, n. 15, che stabilisce che "la contrazione di mutui e di altre forme di indebitamento con oneri a carico del bilancio regionale è autorizzata esclusivamente con la legge di approvazione del bilancio o con le leggi di variazione al medesimo a copertura dell'eventuale disavanzo finanziario esistente tra le spese di investimento di cui si autorizza l'impegno e le entrate che si prevede di accertare a fronte di tali spese nel corso dell'esercizio cui il bilancio si riferisce, a copertura delle spese per l'assunzione di partecipazioni societarie, nonché a copertura dell'eventuale saldo finanziario negativo dell'esercizio precedente determinato dalla mancata contrazione dei mutui o delle altre forme di indebitamento autorizzate con le leggi di bilancio dell'anno precedente". (Si può notare come P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale dell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le regioni*, 2001, p. 1448, nt. 11, già ritenesse probabile che la restrizione dell'indebitamento regionale alle spese di investimento, a suo giudizio "non del tutto giustificata", venisse "superata" dal legislatore ordinario).

(15) Art. 112 del testo approvato dalla Commissione il 30 giugno 1997.

Cost., ma vincolante per tutti i livelli di governo, sia con la previsione di un'ipotesi di azione diretta presso la Corte costituzionale da parte di un quinto dei componenti di ciascuna Camera o da parte della Corte dei conti, a garanzia di un effettivo rispetto della norma ⁽¹⁶⁾.

5. Alcuni problemi derivanti dalla formulazione rigida del divieto costituzionale

L'esperienza straniera conferma la tendenza di ciascuna maggioranza politica ad eludere i vincoli finanziari che essa stessa, in un primo momento, abbia proposto o accolto favorevolmente, anche in contesti culturali generalmente avversi all'espansione irregolare della sfera pubblica ⁽¹⁷⁾. Nel caso italiano, il vincolo stabilito dall'art. 119 Cost., per quanto abbia a propria giustificazione valide ragioni teoriche, deve confrontarsi con tre ulteriori fattori di fragilità. Il primo è rappresentato dalla politica finanziaria operante per molto tempo dopo il 1970, caratterizzata dal ricorso costante al mercato finanziario per soddisfare spese correnti, supportata, a sua volta, da una cultura economica che attribuiva all'attività dello Stato effetti macroeconomici "illuminati" ⁽¹⁸⁾. Un secondo fattore è legato allo stato di mancata attuazione del nuovo art. 119 Cost., giacché né il legislatore statale mostra segni di voler definire quel "coordinamento circolare" che la dottrina di nuovo sembra attendersi ⁽¹⁹⁾, né quello regionale lascia intendere di considerarsi investito di una potestà impositiva al di fuori dei vincoli definiti

(16) Si veda, ad esempio, emendamento all'art. 112 n. 64 (Elia), n. 68 (Andreatta), n. 1 (Martino, Amato e altri, che proponevano un'ipotesi di ricorso costituzionale da parte di un solo membro del Parlamento).

(17) Si veda, per la vicenda statunitense, A. ZORZI GIUSTINIANI, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, Pacini, Pisa, 2000.

(18) Per tutti, V. DE BONIS, *Politica fiscale e deficit di bilancio*, Carocci, Roma, 1999, p. 131 ss.

(19) Si veda T. MARTINES, A. RUGGERI e C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 280.

dalla legislazione statale vigente, con la assenza conseguente di una cornice costituzionale certa per l'attività finanziaria delle autonomie territoriali. In termini comparativi, si può ricordare quanto verificatosi nella esperienza spagnola di Stato decentrato, dove il vasto ricorso delle Comunità autonome al mercato finanziario, nella fase immediatamente successiva alla loro istituzione, sembra aver avuto tra le proprie cause principali l'assenza di un quadro finanziario certo in presenza del trasferimento di funzioni legislative e amministrative crescenti ⁽²⁰⁾.

Un ulteriore fattore di fragilità del nuovo vincolo costituzionale potrebbe dipendere dalla sua formulazione rigida e probabilmente incompleta. Nel caso del divieto di prestazione di garanzie, l'art. 119 Cost. estende sostanzialmente ai rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali il divieto di garanzie finanziarie previsto dal trattato di Maastricht per quanto riguarda i rapporti tra l'Unione europea e gli Stati membri e tra questi ultimi e le amministrazioni di altri Stati ⁽²¹⁾. Lo stesso trattato di Maastricht prevede, tuttavia, una deroga in caso di progetti comuni che, non riprodotta nell'art. 119 Cost., risulta difficilmente recuperabile nella legislazione ordinaria ⁽²²⁾. Per quanto riguarda il divieto di ricorrere all'indebitamento per spese diverse dagli investimenti, sembra precluso alle Regioni di contrarre mutui per periodi di tempo limitati o per far fronte a circostanze eccezionali che comportino flussi di spesa imprevista o, in caso di declino del ciclo economico, semplicemente per soddisfare il volume ordinario di spese correnti, che nel nostro ordinamento sono tradizionalmente anelastiche (contratti collettivi nazionali per il personale, convenzioni di servizio, trasferimenti automatici, *etc.*).

Una diversa soluzione a questi problemi è stata introdotta recentemente in Svizzera, a livello federale, sulla base di alcune

(20) Si veda lo studio di C. MONASTERIO ESCUDERO e J. SUÁREZ PANDIELLO, *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*, in *Documenta* (BBV), 1993.

(21) Art. 104 B del trattato di Roma nel testo risultante dalle modifiche apportate dal trattato di Maastricht.

(22) La garanzia statale consente agli enti subnazionali di accedere ai mercati internazionali offrendo ai sottoscrittori privati una maggiore certezza di restituzione del capitale e, contestualmente, di scontare una spesa minore per interessi.

esperienze cantonali. Dall'entrata in vigore del decreto federale sul freno all'indebitamento, il legislatore federale è vincolato al principio del pareggio di bilancio, con l'estensione a tutti i tipi di spese del vincolo previsto dalla Costituzione italiana esclusivamente per le autonomie territoriali (art. 126, comma 2, Cost. Svizzera). È consentito, tuttavia, far ricorso al mercato finanziario in "circostanze eccezionali" (art. 126, comma 3, Cost. Svizzera), temporaneamente (art. 126, comma 4, Cost. Svizzera), con delibera da adottarsi a maggioranza assoluta dei componenti del legislativo federale (art. 159 Cost. Svizzera) ⁽²³⁾. La nuova disciplina costituzionale italiana avrebbe potuto, ad esempio, attribuire agli Statuti regionali la facoltà di prevedere o meno una clausola di emergenza e, in caso positivo, prescrivere per essa una maggioranza qualificata e un procedimento vincolante di riassorbimento dello *stock* di debito, secondo il modello utilizzato dall'art. 126 Cost. in materia di elezione del Presidente della Giunta. In assenza di un grado adeguato di flessibilità a livello costituzionale, il sistema territoriale può essere invece indirizzato verso rapporti conflittuali (contenzioso sul volume di trasferimenti statali) o verso rapporti cooperativi, ma elusivi della disciplina costituzionale (ricorso illegittimo delle autonomie territoriali al mercato finanziario): il sistema delle relazioni intergovernative ha sino ad ora registrato segnali riconducibili a entrambi i fenomeni.

6. *Il ruolo dello Statuto nella definizione della "Costituzione finanziaria" della Regione*

Sia sulla base della propria competenza a definire "forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione", sia in virtù della scomparsa, tra materie oggetto di legislazione concorrente, dell'"ordinamento degli uf-

(23) Si tenga presente, tuttavia, che la nuova disciplina costituzionale elvetica è carente di meccanismi automatici di assorbimento.

fici”⁽²⁴⁾, allo Statuto regionale dovrebbe essere riconosciuta un’ampia sfera di discrezionalità, all’interno dei limiti costituzionali, nel definire la “Costituzione finanziaria” della Regione, di cui il vincolo stabilito dall’art. 119, comma 6, Cost. rappresenta un primo fondamentale pilastro. La scelta, in concreto, da parte di ciascuna Regione, tra disposizioni meramente retoriche o programmatiche e disposizioni prescrittive non ha conseguenze esclusivamente sull’articolazione dei poteri o sugli aspetti organizzativi dell’attività della Regione. Nel caso di discipline statutarie vincolanti sull’attività finanziaria della Regione l’analisi comparata ci mostra alcune evidenze significative: ad esempio, per gli enti subnazionali, i costi del ricorso al mercato finanziario sembrano essere generalmente inversamente proporzionali alla restrittività delle singole discipline di bilancio⁽²⁵⁾. Dalla diversa disciplina riguardante le due fondamentali tipologie di spesa, sembrerebbe, inoltre, potersi giustificare l’eventuale adozione, da parte delle Regioni, di documenti contabili distinti e omogenei per ognuna di esse, ovvero di un bilancio “multiplo”, che in altri ordinamenti subnazionali rappresenta una ragione di mera opportunità. La possibilità di una scelta del genere, comunque, sembra assai più significativa per le Regioni meridionali, stante gli effetti che, secondo l’analisi economica comparata, essa sembra comportare per quanto riguarda la dotazione di capitale fisso⁽²⁶⁾, che in tali

(24) Sulla riconducibilità a tale materia delle norme di contabilità e bilancio, si veda la sent. della Corte costituzionale 107/1970. Sui problemi di definizione della competenza regionale nel vecchio riparto di materie, si veda, V. ONIDA, *Il bilancio regionale nell’ordinamento costituzionale e amministrativo*, in *Le regioni*, 1987, n. 4, pp. 634-644 e V. COCOZZA, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Jovene, Napoli, 1979.

(25) Nel caso del debito locale statunitense, ad esempio, J. POTERBA e K. RUEBEN, *State fiscal institutions and U.S. municipal bond market*, in *Fiscal institutions and fiscal performance* (a cura di J. POTERBA e J. VON HAGEN), The University of Chicago Press, Chicago, 1999, pp. 181-207, hanno quantificato (1973-1996) un differenziale sul tasso di interesse scontato sul mercato, variabile dal 1,5 al 2 per cento, tra gli Stati con ordinamenti restrittivi e quelli privi.

(26) Si ritiene che la distinzione tra un bilancio per investimenti e un bilancio di parte corrente comporti un volume proporzionalmente maggiore di investimenti, secondo quanto emerge da J. POTERBA, *Capital budgets, borrowing rules, and state capital spending*, in *Journal of public economics*, 1995, n. 56, pp. 165-187.

Regioni è gravemente al di sotto della media nazionale ⁽²⁷⁾.

Se invece partiamo da una concezione della fonte statutaria come strumento di garanzia, è necessario chiarire che il divieto costituzionale di cui all'art. 119, comma 6, Cost. non pone certamente rimedio a ulteriori fattori che determinano una condizione di vulnerabilità del funzionamento della forma di governo, come avviene nel caso dei fenomeni della dispersione "settoriale" o "territoriale" degli interessi.

Nel dibattito nazionale, le proposte più diffuse in favore di vincoli costituzionali all'attività finanziaria fanno riferimento in genere a soluzioni tipiche del parlamentarismo razionalizzato, che conferiscono all'esecutivo poteri speciali nel procedimento di bilancio e comprimono, corrispondentemente, le competenze dell'organo legislativo ⁽²⁸⁾. In effetti, alcune di queste ipotesi sarebbero attuabili a livello regionale più agevolmente che a livello statale, dove operano regole costituzionali del tutto distinte, come la riserva di legge in materia di bilancio e l'attribuzione del potere di iniziativa di legge ad ogni membro del Parlamento, che non sarebbe possibile aggirare o modificare al di fuori del procedimento di revisione costituzionale. Le proposte "maggioritarie", per quanto abbiano natura prevalentemente procedimentale, sono in genere rivolte a garantire, nello stesso tempo, l'equilibrio finanziario e la possibilità per l'esecutivo di determinare l'indirizzo politico finanziario ⁽²⁹⁾. A livello regionale, tuttavia, in presenza di una forma di governo che viene ritenuta da molti osservatori già squilibrata nei rap-

(27) La presenza di un volume inadeguato di investimenti nelle Regioni meridionali è analizzata da F. BALASSONE, *La spesa pubblica per investimenti: aspetti quantitativi, modi e tempi di realizzazione, criteri decisionali*, Banca d'Italia, Roma, 1990.

(28) Per tutti, G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 139 ss. È attualmente in corso, peraltro, a livello statale, un tentativo di introdurre nell'ordinamento italiano (ma attraverso disposizioni di legge ordinaria) un procedimento di *impoundment* ministeriale degli impegni di spesa in bilancio come forma di tutela dell'equilibrio finanziario: si veda l'art. 1, commi 3 e 4 della legge 31 ottobre 2002, n. 246, di conversione del decreto legge 6 settembre 2002, n. 194.

(29) Del sistema maggioritario come "condizione necessaria, ma non sufficiente, per una maggiore efficienza" in termini di decisioni di bilancio ed equilibrio finanziario, parlano D. SINISCALCO e G. TABELLINI, *Efficienza e rappresentanza del sistema elettorale*, in *Il Mulino*, 1993, n. 348, p. 818.

porti tra esecutivo e legislativo, è necessario interrogarsi se le soluzioni “maggioritarie” non possano essere accompagnate o in parte sostituite da altre che facciano riferimento a modelli consensuali come, nel caso di alcuni ordinamenti nazionali o subnazionali, la previsione di una partecipazione del corpo elettorale o dell’opposizione alla formazione di decisioni che differiscano l’equilibrio finanziario a legislature successive o riguardino gruppi ristretti di beneficiari o parti determinate del territorio regionale. Lo “Statuto finanziario” è sicuramente uno degli strumenti più utili di tutela dell’equilibrio finanziario. Per le ragioni che abbiamo cercato di esporre, esso è anche, tuttavia, uno dei luoghi più importanti di definizione dello “Statuto dell’opposizione” e può essere, al tempo stesso, uno degli strumenti più efficaci per conservare forme di controllo e di partecipazione popolare sull’indirizzo politico della Regione, a elezioni consumate.