

Semplificazione e interpretazione costituzionale.

Bozza del documento finale per il gruppo di lavoro "La semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali" - 27 febbraio 2007

di *Gianmario Demuro*

Sommario: Introduzione. 1. Il significato dell'art. 114 nel contesto costituzionale. 2. Il principio di semplificazione emerge dalla legislazione ordinaria, obbligando le regioni ordinarie e speciali ad attuarlo.

Introduzione.

Il tema della semplificazione dei livelli di governo è un tema di politica costituzionale e di politica parlamentare. Esso, infatti, per un verso si ricollega al significato da attribuire alla Repubblica plurale ridisegnata dall'articolo 114 della Costituzione, per un altro verso può guidare le scelte del legislatore. In questo senso le due politiche possono convergere in quanto "necessitate" da quanto scritto in Costituzione.

1. Il significato dell'art. 114 nel contesto costituzionale

La revisione costituzionale del 2001 potrebbe essere sinteticamente descritta (*a contrariis*) ricordando che la disposizione che definiva il *territorio* della *Repubblica* ripartito in *Regioni, Province e Comuni* dopo la riforma mantiene il territorio ma non lo usa per definire l'articolazione del pluralismo istituzionale. In questa operazione di convergenza tra le tradizioni municipaliste e quelle regionaliste in Italia riemerge una Repubblica, costituita *dagli* enti che prima erano semplici ripartizioni territoriali.

Il dato letterale appare univoco, come univoco è per la scienza giuridica il significato di *costituire*: la Repubblica è la sintesi di parti composite. L'interpretazione che si snoda dal dato letterale non appare, tuttavia, conseguente a tale affermazione, posto che, in nessuna delle ricostruzioni in letteratura, è mai emersa la possibilità di evidenziare un ruolo differente e pre-costituzionale ad un ente che non fosse lo Stato. Esclusa, quindi, la trasformazione della Repubblica in una forma di Stato federale non resta che partire dal significato che l'articolo in commento si è conquistato in un, inevitabile, combinato disposto con l'art. 5 della Costituzione.

Partiamo da un dato indiscusso: in letteratura appare condivisa la seguente affermazione: "lo Stato regionale è una forma intermedia tra Stato centralizzato e Stato federale"¹. Senza entrare nelle secolari dispute sulle tipologie delle forme di Stato (che vanno dalla "matrice" di Elazar al

¹ G. BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, 2001.

federalizing process di Friedrich) quanto sopra scritto ci aiuta a ricostruire la peculiare forma di Repubblica policentrica che emerge dalla riforma dell'articolo 114. Una forma di Stato nella quale convivono in un unico ordinamento “una pluralità di ordinamenti territoriali minori, fra di loro equiordinati e dunque connotati da una pari dignità istituzionale”².

In questo contesto interpretativo può affermarsi che, come accade anche negli Stati federali, il nuovo sistema costituzionale integra gli enti locali e si caratterizza per la sua qualità di sistema senza un centro. Ossia la divisione del potere in senso verticale diviene, così, più complessa tanto da potersi configurare come un genere che si articola in molte specie³. Il significato da attribuire al primo comma dell'art. 114 è, di conseguenza, rappresentato dalla novità del riconoscimento di una posizione paritaria a tutti gli enti costitutivi della Repubblica. Un riconoscimento che attiene alla possibilità di concorrere, paritariamente, alla costruzione delle politiche pubbliche garantendo, nel contempo, una pluralità di differenti interessi territoriali che, pur articolati in differenti ordinamenti, si riconoscono in unica Repubblica. Sul punto la letteratura è concorde. Tuttavia le interpretazioni divergono aspramente nell'attribuire ulteriori significati ermeneutici al dato letterale di eguale posizione istituzionale degli enti.

Innanzitutto, vi è chi fa derivare direttamente dal tenore letterale della disposizione la definitiva perdita della posizione di sovraordinazione gerarchica dello Stato nei confronti di tutti gli altri soggetti costitutivi dell'ordinamento Repubblicano⁴. Secondo questa impostazione il revisore costituzionale porterebbe a spostare definitivamente l'oscillazione del pendolo interpretativo del modello verso un sistema regionale di tipo cooperativo; valorizzando tutti gli argomenti favorevoli al passaggio dalla supremazia dello Stato al principio di leale collaborazione. Il pluralismo democratico acquisirebbe, così, anche la sua dimensione territoriale e maturerebbe in questo contesto la partecipazione dello Stato “alla Repubblica in posizione di parità, e non più di supremazia gerarchica, rispetto agli altri enti, allora la tutela degli interessi nazionali e delle esigenze unitarie della “Repubblica”, i soggetti pari grado possono decidere di coordinarsi⁵.

La tesi della completa equiordinazione non sarebbe tuttavia “giustificata alla luce, soprattutto, dell'art. 114 co. 2. Questa disposizione, infatti, rimette la concreta configurazione dei rapporti tra autonomia regionale e autonomie locali ai «principi fissati dalla Costituzione»⁶. Certamente,

²Così S. GAMBINO, *L'ordinamento Repubblicano: fra principi costituzionali e nuovo assetto territoriale dei poteri*, in *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2004, 5.

³In tal senso A. PANEBIANCO, *Il potere, lo stato, la libertà*, Bologna, 2004, 208 e 209;

⁴P. CARROZZA, in *Cooperazione mediterranea*, 2001, 34 ss.

⁵R. BIN, “*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*”. Rileggendo *Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, I, Napoli, 2004, 314.

⁶V. sul punto v. A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, 171.

l'elemento innovativo, contenuto nell'art. 114 co. 2, consiste nell'estensione anche a Comuni, Province e Città metropolitane della medesima garanzia costituzionale valida, nel precedente regime costituzionale, solo per le Regioni e, dunque, di una pari dignità degli enti costitutivi della Repubblica, ma non anche una assoluta equiordinazione tra lo Stato e tutti gli altri enti menzionati nell'art. 114 co. 1, non fosse altro perché lo Stato non figura nell'art. 114 co. 2".

Se il significato da attribuire alla disposizione in commento fosse solamente quello descritto ci troveremmo di fronte a una disposizione meramente ricognitiva del processo di articolazione Repubblicana multilivello, una mera fotografia dell'articolazione territoriale presente al momento della revisione costituzionale del 2001.

L'unico significato potrebbe essere quello di garantire gli enti enumerati dalla soppressione mediante semplice legge ordinaria. Si tratterebbe, così, di un mero elenco che, una volta conquistata la dimensione costituzionale, obbliga il futuro legislatore ordinario a tenerne conto. Il revisore costituzionale si sarebbe servito dello stratagemma dell'obbligarsi preventivo per restare uniti e tenere insieme la Repubblica⁷.

Da ciò deriverebbe che non si può indulgere nella possibilità ermeneutica opposta, ossia nel considerare la pari-ordinazione degli enti alla stregua dell'instaurazione di una forma di stato federale; ma che può, invece, valorizzarsi una interpretazione che riesca a tenere insieme il principio unitario di cui all'art. 5 e la sua articolazione plurale nell'art. 114.

Come si è efficacemente scritto, l'art 114 "nel considerare esplicitamente lo Stato come uno dei soggetti di cui è costituita la Repubblica, elimina le ambiguità latenti nella versione previgente e si collega più coerentemente ai principi supremi di unità-indivisibilità e autonomia dell'art. 5 Cost."⁸. L'articolo in commento diventa così, insieme alle altre disposizioni del Titolo V, uno degli strumenti ermeneutici per la valorizzazione argomentativa di un principio fondamentale. Pertanto, non appare tanto significativo "parificare" gli enti costitutivi della Repubblica, quanto interpretare le reciproche relazioni ordinamentali come il frutto di un progetto costituzionale unitario. Progetto scritto nei principi fondamentali ed articolato anche negli altri titoli della Costituzione.

Il "nuovo" titolo V in questo senso "parifica" gli enti territoriali autonomi, ma non ammette che, in virtù della parità, un potere locale possa prevalere sull'unità e l'indivisibilità della Repubblica⁹. In tale prospettiva appare condivisibile l'affermazione secondo cui "in termini più

⁷ In riferimento J. ELSTER, *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli*. Bologna, 2004.

⁸ PINELLI, *L'ordinamento repubblicano, nel nuovo impianto del titolo V*, in S. Gambino, a cura di, *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*, 2003, 154.

⁹ PINELLI, cit., 160-161.

descrittivi che tecnicamente precisi si suol dire...che quel principio implicherebbe l'attribuzione a tutti quegli enti di eguale dignità o rango"¹⁰.

Il pluralismo istituzionale trova nobiltà costituzionale insieme al riconoscimento della dimensione locale degli interessi. Tuttavia, come ha correttamente sostenuto più volte Franco Bassanini il dato letterale del primo comma dell'articolo 114 nel prevedere che la Repubblica è costituita da un livello istituzionale che ancora non è stato costituito (la Città metropolitana) spinge l'interprete a ritenere che il pluralismo, una volta previsto, sia la ragion stessa di esistenza della Repubblica ma anche che la relativa articolazione debba essere intesa come una articolazione massima e non minima. Da ciò deriverebbe che detta articolazione non sia da ritenere obbligatoria in ogni sistema regionale, pur articolato in un contesto di autonomie locali.

In sintesi, se è vero che il lessico rinnovato dell'articolo 114 perde il territorio a favore del pluralismo istituzionale, appare altrettanto vero che il territorio permanga con le sue differenze e le sue peculiarità. Più livelli di governo equiordinati non significa dunque, necessariamente, parità funzionale e necessità di compresenza di tutti in tutti i territori.

Di più, coloro che ritengono che dalla nuova disciplina costituzionale non sia ricavabile una posizione di parificazione tra gli enti autonomi si servono di tale argomento per dimostrare che la nuova disposizione non sia dotata di una reale carica innovativa. In molti condividono il fatto che "se si esaminano le funzioni così come attribuite dalla nostra Costituzione alle Regioni...si deve concludere che queste ultime svolgono funzioni...di potestà di scelta politica a livello primario, con la conseguenza di differenziarsi nettamente rispetto agli enti territoriali minori"¹¹. Dalla evidente diversità funzionale si giustificherebbe una diversa articolazione territoriale laddove non vi fosse la necessità di articolare il territorio in tutti i livelli di governo ammissibili secondo il novellato testo dell'art. 114.

Conferme di quanto detto possono trovarsi nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Il tratto comune della giurisprudenza in materia è, infatti, costruito sia dalle Regioni sia dallo Stato in sede di impugnazione in via principale. L'art. 114 viene invocato come parametro di ricorso spesso partendo da posizioni antitetiche, ma riconoscendo che nel "testo dell'art. 114 Cost...configura lo Stato, insieme ai vari livelli autonomistici, come una fra le articolazioni della Repubblica"¹². La sentenza che ha maggiormente valorizzato l'articolo in questione è la sentenza n. 274 del 2003: deludendo le attese la Corte sostiene che "lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto

¹⁰ S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, 2003, spec. 27 ss.; M. OLIVETTI, 2003, 43.

¹¹ Così CALVIERI, 2004, 14.

¹² Cfr. la *Relazione* del 2002 del Presidente Riccardo Chieppa.

una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa.” Tale linea interpretativa si rafforza nelle sentenze 173 e 227 del 2004 laddove il ricorrente invoca la violazione delle "solenni disposizioni" contenute nell'art. 114, commi primo e secondo, della Costituzione (con la garanzia dell'autonomia degli enti territoriali) in funzione meramente rafforzativa della argomentazione principale (nel caso di specie l'art. 120 della Costituzione). Nella sentenza 70 del 2004 si ribadisce che “deve però essere presa in considerazione la censura concernente il mancato rispetto, da parte della disposizione impugnata, della posizione costituzionale degli enti “sostituendi” risultante dall'art. 114 Cost., nonché del principio di leale collaborazione. Nello stesso senso le sentenze nn. 43, 49, 69 e 71 del 2004 che ribadiscono la lettura congiunta dell'art. 114 insieme ad altri parametri di costituzionalità. La Corte insiste per la possibilità, per la legge regionale, di intervenire nella materia del potere sostitutivo regionale in relazione ad un'attività attribuita ad enti locali, ma nel contempo ribadisce che debbano essere disciplinati meccanismi di collaborazione con l'ente inadempiente.

Anche nella giurisprudenza più recente l'utilizzazione del parametro appare, ormai, sempre più “rituale” e vieppiù collegata al significato che esso assume solamente se interpretato in stretta correlazione con altre disposizioni costituzionali. Nelle sentenze 202 e 203 del 2005, ad esempio, lo Stato, nel ricorrere contro la Regione Sardegna e la Regione Friuli Venezia Giulia, utilizza l'articolo in commento a sostegno della tesi della “equiordinazione tra Comuni e Regioni” in considerazione dell'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione “senza darsi carico della disposizione contenuta nell'art. 3, co. 1, lett. b, dello statuto speciale della Regione Sardegna, che attribuisce alla competenza legislativa regionale la materia “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”, nel cui ambito trova collocazione anche il regime del controllo sui medesimi enti”. Posto che il ricorrente non spiega in quale rapporto è l'art. 114 della Costituzione con le disposizioni anch'esse di rango costituzionale contenute nello statuto speciale la Corte dichiara l'inammissibilità della questione di costituzionalità.

Tuttavia nella sentenza 244 del 2005 la Corte, pur ritenendo inconferente il riferimento da parte del ricorrente all'art. 114 Cost., perché non contempla le Comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto, indirettamente chiarisce il significato della disposizione in commento, poiché stabilisce che gli enti costitutivi della Repubblica possano essere solamente quelli elencati senza aggiungere nessun altro ente di carattere associativo. Dato questo confermato con riferimento alle Comunità montane nella sentenza 397 del 2006.

Dal riconoscimento di un numero massimo di livelli istituzionali può trarsi l'obbligo costituzionale di istituirli su tutto il territorio nazionale? Può dalla Costituzione trarsi una tale indicazione di rigidità? La risposta può essere negativa se si accede alle argomentazioni di seguito riferite.

2. Il principio di semplificazione emerge dalla legislazione ordinaria, obbligando le regioni ordinarie e speciali ad attuarlo

La Costituzione vive nell'attuazione che di essa dà la legislazione sia nazionale che regionale. In questo contesto normativo, ormai da più di dieci anni, vanno consolidandosi una serie di principi costruiti per razionalizzare e semplificare sia il sistema di regolazione che quello di amministrazione. La legislazione in materia è conosciuta, appare sufficiente ricordare il massiccio ricorso al "principio di semplificazione" a partire dalla l. 59 del 1997. Si tratta di un principio talmente presente nella legislazione, nel dibattito sulle riforme, nei programmi governativi di diversa ispirazione politica, da far pensare che esso abbia, ormai, travalicato i confini delle *technicalities* normative per trasformarsi in un *pattern* globale di *policy-making*.

La semplificazione, cioè, si è trasformata in una *policy* di per se distinta ed astratta dagli obiettivi che si vogliono raggiungere con le singole politiche pubbliche. In questa prospettiva possono essere interpretate le differenti attitudini del principio di semplificazione che, di volta in volta, può assumere le finalità più diverse, ad esempio: aumento di efficienza delle amministrazioni pubbliche, riduzione della complessità amministrativa in funzione di liberalizzazione delle attività economiche, incremento di trasparenza delle decisioni amministrative, incremento di *accountability* delle decisioni pubbliche. L'eterogeneità dei fini dimostra che l'applicazione del principio di semplificazione determina le condizioni favorevoli per il conseguimento di un interesse comune non solo alla maggioranza di governo ma anche alle opposizioni.

Caratteristiche che portano a ritenere che il principio in questione si vada rafforzando nel contesto costituzionale come principio al quale, il legislatore prima e l'ordinamento poi, riconosce una rilevanza del tutto particolare, una rilevanza costituzionale.

Una rilevanza tale da orientare l'interpretazione anche della Costituzione. Seguendo questa prospettiva qualsiasi dubbio interpretativo o applicativo del significato dell'articolo 114 della Costituzione potrebbe essere risolto dall'interprete nel senso conforme al principio di semplificazione. Pertanto, ove l'interprete sia chiamato ad attribuire un significato all'articolazione dei livelli di governo territoriale dovrà interpretare la "Repubblica delle Autonomie" nel significato (*magis ut valeat*) che essa assume anche alla luce del principio di semplificazione. Principio non espressamente previsto dalla Costituzione, ma che può ritenersi immanente all'ordinamento

giuridico in quanto presente nella legislazione che, nel perseguirlo, svolge compiti “materialmente” costituzionali.

Da quanto scritto deriva che l’articolazione multilivello della Repubblica non deve essere interpretata necessariamente nel senso che in ogni Regione *deve* articolare il suo territorio in tutti i livelli previsti dall’art. 114 (ad esempio non in tutte le Regioni saranno previste Città metropolitane) , ma che l’articolazione territoriale possa rispondere anche al principio di semplificazione. Principio questo che trova conforto anche nell’art. 118 della Costituzione laddove si affianca alla sussidiarietà alla differenziazione ed alla adeguatezza. Citando, in analogia, le decisioni della Cassazione sullo Statuto del contribuente in materia tributaria (da ultimo 21513/2006) che conferisce rango costituzionale ad un principio previsto dalla legge ordinaria (principio dell’affidamento) può dirsi che ogni qualvolta l’articolo 114 sia suscettibile di una duplice interpretazione -una che obblighi tutto il territorio ad articolarsi secondo tutti i livelli di governo ed un’altra che facoltizzi il territorio ad articolarsi anche in modo più flessibile-dovrà applicarsi il principio di semplificazione.

Seguendo l’impostazione ermeneutica proposta anche le Regioni a statuto speciale si troverebbero a dover attuare il principio in discorso, posto che la competenza esclusiva in materia di “ordinamento dei enti locali e relative circoscrizioni” non potrebbe disattendere un principio materialmente costituzionale che trova conforto nei valori costituzionali intesi in senso ampio.