

Indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sul Titolo V della parte seconda della Costituzione

Audizione di Marilisa D'Amico - 11 dicembre 2006

L'inversione del criterio di riparto delle competenze operata con la riforma costituzionale del 2001 ha indubbiamente rappresentato una prima risposta alle istanze autonomistiche avanzate, sul versante legislativo, dalle Regioni. Come è noto, tuttavia, la soluzione concretamente adottata ha prestato il fianco ad ampie riserve nel dibattito scientifico.

Il sistema degli elenchi, pur aggiornato mediante la clausola residuale di cui all'art. 117, comma 4, Cost., ha infatti riproposto i problemi interpretativi connessi all'esatta identificazione dei contenuti delle materie, spesso rivelatesi mere etichette prive di un'autentica autonomia semantica. La stessa Corte costituzionale, a partire dalla sent. n. 282 del 2002 (ove pure si afferma che, con riferimento al rispetto dei limiti della competenza regionale, deve oggi muoversi "non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale"), ha sottolineato come alcune fra le voci indicate dal novellato art. 117 Cost. non costituiscano "materie in senso stretto", ma "competenze del legislatore statale idonee ad investire tutte le materie" (o, come efficacemente affermato da Michele Ainis, "non materie"), donde l'affermazione del fenomeno delle c.d. "materie trasversali", nelle quali la competenza legislativa statale, in base ad una lettura finalistica del relativo intervento normativo, sarebbe legittimata a "penetrare" entro ambiti concorrenti o residuali delle Regioni, senza che ciò possa costituire una invasione costituzionalmente censurabile.

Il risultato più immediato conseguito all'adozione di questo sistema, come previsto già dai primi commentatori dell'attuazione della riforma, è stata la crescita esponenziale del contenzioso costituzionale che, di fatto, ha determinato lo spostamento in capo alla Corte (innanzi alla quale i giudizi sollevati con ricorso sono passati dal 5,59% del 2002 al 14,92% del 2003, al 21,74% del 2004, al 20,95% del 2005) del delicato e complesso compito - che, invece, si sarebbe dovuto definire in sede politica - di individuare rispetto a ciascuna materia l'esatta linea di confine tra gli spazi di intervento statali e quelli delle Regioni.

Quanto sopra evidenzia i limiti connessi all'attuale disciplina del modello di riparto delle competenze adottato, i quali non discendono soltanto dalle modalità con cui le materie sono state distribuite tra i due livelli di

governo, ma, a monte, dal mancato ripensamento in sede di revisione costituzionale circa la necessità di potenziare quegli strumenti collaborativi, volti ad evitare o, comunque, a ridurre entro limiti fisiologici, i presupposti della conflittualità.

Tra le proposte in questo senso va ricordata soprattutto l'introduzione di un autentico Senato federale, pensato sul modello del *Bundesrat* tedesco. Una assemblea di questo tipo, preposta a svolgere una delicata funzione di confronto, sarebbe indubbiamente la sede più opportuna per individuare soluzioni compromissorie, specialmente se si pensasse ad un autentico collegamento tra esecutivi regionali ed aula, evitando che, secondo logiche non più accettabili, si individuino nell'organo un'occasione di "ripescaggio" di politici ignari dei problemi specifici che ciascuna Regione pone.

L'esigenza di garantire la funzionalità del sistema sembra dunque suggerire l'individuazione di sedi compositive preventive tra Stato e Regioni, tali da scongiurare l'aumento della conflittualità dinanzi alla Corte, che, peraltro, incide in termini pregiudizievoli sulla stessa organizzazione di questo organo. Prima della riforma, il controllo preventivo sulle leggi regionali (vecchio art. 127 Cost.) - pure assai penalizzante dell'autonomia normativa territoriale - assicurava una valida sede di confronto, spesso sufficiente ad evitare il ricorso statale al Giudice costituzionale. Oggi, indubbiamente, nell'ambito di un modello caratterizzato dalla equiordinazione di Stato e Regioni (in cui la legge regionale, per quanto solo sulla carta, è divenuta la "fonte per eccellenza"), soluzioni limitative dell'autonomia regionale non sembrano più percorribili, tuttavia, l'individuazione di sedi - istituzionali e non - di raccordo potrebbe, come detto, costituire una soluzione valida, senza che l'autonomia regionale venga compromessa, ma al contrario cominciandola a realizzare.

In questa direzione, anche senza un intervento di rango costituzionale (e nonostante le incognite sottese all'effettiva *auctoritas* di tale soggetto alla prova dei fatti), si potrebbe riflettere sull'opportunità di istituire la Commissione parlamentare per le questioni regionali, nella composizione e con le funzioni previste dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001¹. E' indubbio che, per quanto costituisca una soluzione compromissoria rispetto alla mancata istituzione di un autentico Senato federale, questo organo potrebbe costituire una sede istituzionalizzata di confronto nell'ambito della quale le Regioni (ma anche i rappresentanti degli enti locali) potrebbero esprimere le proprie istanze in una sede preventiva e, dunque, precontenziosa.

¹) Nel corso del suo intervento introduttivo, il Presidente Violante ha giustamente sottolineato l'importanza di istituire la Commissione anche per dare spazio ai rappresentanti delle Assemblee legislative, laddove, finora il sistema delle Conferenze Stato - Regioni vede come protagonisti soltanto i rappresentanti degli organi esecutivi.

Un'altra strada, certamente più agevole e immediata, sarebbe quella di perfezionare il sistema delle Conferenze Stato-Regioni².

In assenza dell'introduzione di strumenti di composizione preventiva, la soluzione della conflittualità resta comunque in capo alla Corte costituzionale. Anche in questa sede si potrebbero tuttavia introdurre alcuni strumenti di semplificazione del sistema, almeno dal punto di vista processuale, che, in sede di attuazione della legge cost. n. 3 del 2001, non sono stati presi in considerazione. In particolar modo, preso atto della crescita esponenziale del numero di ricorsi pervenuti a scrutinio in via d'azione, potrebbe ragionarsi sull'opportunità, ad esempio, di un'estensione del contraddittorio nel giudizio in via d'azione alle Regioni terze (diverse cioè dalla ricorrente o dalla resistente, ma interessate a “farsi sentire” rispetto ad una questione afferente al riparto delle competenze), soluzione questa che, tuttavia, sembrerebbe rimanere allo stato nella disponibilità della sola Corte costituzionale (la recente modifica delle n.i. risalente al giugno 2004, che parrebbe riconoscere una teorica possibilità in tal senso, non sembra finora avere avuto alcun seguito).

La Corte ha tentato di fronteggiare i rischi connessi alla crescita del numero di giudizi mediante il ricorso a tecniche quali la scissione e la successiva riunione dei ricorsi, ma si tratta di prassi non pienamente condivise nel dibattito scientifico, come si è già avuto modo in altra sede di approfondire. Ciò conferma che qualunque intervento (anche disciplinato dallo stesso organo di giustizia costituzionale nell'esercizio della propria potestà di “autoregolamentazione” del processo) sul funzionamento della Corte non può che rivelarsi un palliativo, una soluzione *ex post* che interviene sul versante “patologico”, ma non ne rimuove alla radice le cause più profonde.

Le considerazioni che precedono sul sistema di riparto delle competenze sembrano già costituire una risposta al secondo dei quesiti posti.

Si ritiene, infatti, che le cause dell'incerta attuazione della riforma del Titolo V vadano anzitutto individuate non tanto nell'allocazione delle materie quanto nell'utilizzo di un modello di distribuzione delle stesse già rivelatosi nella pregressa esperienza del regionalismo italiano inidoneo a rafforzare il ruolo delle Regioni come autonomi centri di decisione politica ed ancora oggi del tutto insoddisfacente (rispetto a questo giudizio, sembra emblematica l'accennata affermazione delle “materie trasversali” e della intrinseca mobilità dei confini tra le materie).

Ciò, ovviamente, non esclude che un attento esame degli elenchi dell'art. 117 Cost., anche alla luce della giurisprudenza costituzionale,

²) Numerosi interventi hanno toccato specificamente questo punto, che in questa sede, non mi è possibile approfondire, ma che certamente rimane in primo piano come modo per creare idonee sedi di preventiva composizione di eventuali conflitti.

richieda degli aggiustamenti. Del resto, anche in occasione del recente dibattito sul referendum costituzionale, molte forze politiche, anche contrarie all'impianto della riforma, hanno sottolineato l'opportunità di un intervento sugli elenchi, sia in chiave rafforzativa del ruolo delle Regioni, sia, soprattutto, al fine di razionalizzare la distribuzione delle competenze³.

Tenuto conto, tuttavia, che un intervento di questa natura potrebbe determinare un'ulteriore rafforzamento delle occasioni di conflitto, destinate ad appesantire i già gravosi compiti esecutivi della Corte costituzionale, si ritiene opportuno limitare la revisione solo ad interventi minimali, ossia solo a quelle materie di cui l'esperienza ha dimostrato la necessità di una ricollocazione a livello centrale (si pensi, ad esempio, all' "ordinamento della comunicazione" o "alle grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale"; alla "produzione, al trasporto e alla distribuzione nazionali dell'energia"), o anche a materie che meglio si adatterebbero ad una competenza concorrente, anziché esclusiva statale (mi riferisco in particolare alla materia dell' "ambiente").

Qualche osservazione merita, inoltre, la possibilità di attribuire "in via esclusiva" alcune materie regionali mediante l'esplicita codificazione delle stesse quali oggetto di intervento solo territoriale.

E' vero che la giurisprudenza costituzionale ha escluso che il carattere "innominato" di una materia ne implichi l'automatica titolarità in capo alla Regione, affermando, in particolare, "l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni (...) per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione (sent. n. 370 del 2003 in tema di "asili nido")", onde, in linea di principio, la teorica opportunità di una cristallizzazione degli spazi d'intervento; ed è altrettanto vero che la giurisprudenza costituzionale, nel corso degli anni, ha attratto nell'ambito della competenza concorrente materie ritenute in dottrina di competenza residuale (si pensi, ad esempio, all'"urbanistica" ed all'"edilizia", ricondotte al "governo del territorio"), onde l'astratta strumentalità di talune "esplicitazioni" al contenimento di interpretazioni ulteriormente riduttive degli spazi d'intervento delle Regioni. Tuttavia, anche optando per questa soluzione, le scelte legislative territoriali si dovrebbero comunque conformare ai limiti generali posti all'esercizio della relativa potestà e, in particolare, toccando queste materie

³) Nel corso dell'audizione è stata da molti sottolineata l'esigenza di una riforma puntuale dell'art. 117 Cost., volta soltanto a ritoccare l'elenco delle materie e ad introdurre una clausola di "chiusura" a tutela di esigenze unitarie statali, come troviamo in pressoché tutti i modelli federali.

(quali l'“istruzione” e la “sanità”) diritti civili e sociali, al limite individuato dall'art. 117, comma 2, lett. *m*.

Resta, infine, da ricordare che un ampliamento delle competenze legislative regionali potrebbe comunque essere perseguito anche sfruttando le potenzialità dell'art. 116 cost. con cui le Regioni possono ottenere, attraverso un procedimento aggravato, “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” sia nelle materie concorrenti, sia in alcune fra quelle esclusive statali. Si tratta di una norma che pone profili interpretativi nuovi, sia relativamente al procedimento, sia con riferimento al contenuto dell'intesa, sia, infine, quanto alla individuazione dei principi di cui all'art. 119 cost., ma che, tuttavia, può essere immediatamente attuata a fronte di iniziative regionali che – stando ai più recenti dati – potrebbero presto giungere all'attenzione dei competenti organi statali (v. proposte delle Regioni Lombardia, Veneto e Piemonte, che, tra l'altro, hanno avuto significativamente origine da accordi *bipartisan*). **La possibilità di introdurre forme di regionalismo differenziato potrebbe consentire alle Regioni più propulsive di chiedere quelle maggiori competenze che, invece, potrebbe non essere utile attribuire a tutte le altre “in via esclusiva” (ma anche in questo caso, bisogna riflettere sull'effettiva capacità per le stesse Regioni di attuare l'autonomia richiesta: si tenga presente che alcune Regioni chiedono oggi l'applicazione di un'autonomia differenziata quando non hanno ancora provveduto ad esercitare la propria autonomia statutaria, dotandosi, appunto di un nuovo Statuto, che solo potrebbe comunque costituire un momento importante per sviluppare soluzioni organizzative autonome e innovative).**

Ancora in merito alla necessità di ritoccare l'elenco delle materie contenuto nell'art. 117 cost., si chiede poi di riflettere sulla opportunità di accentuare una ripartizione rigida delle materie fra Stato e Regioni, introducendo – a garanzia dell'autonomia regionale – una definizione tassativa delle competenze statali.

A tale proposito, è utile ricordare che la giurisprudenza costituzionale sembra tesa ad evitare fratture rigide fra ambiti di competenza, legittimando talvolta l'intervento statale anche se proteso oltre i limiti riconosciuti dalle astratte formulazioni dell'art. 117 Cost. Prevale infatti l'interesse alla continuità del sistema ed alla garanzia di offrire comunque una copertura agli ambiti di intervento regionali (prevale, dunque, l'*horror vacui*) momentaneamente non disciplinati, facendo prevalere la “natura degli interessi in gioco”, al fine di operare, come acutamente rilevato da Antonio Ruggeri, un “ragionevole bilanciamento tra le istanze di unità e quelle di autonomia”: emblematica di questo orientamento - senza in questa sede potere approfondire il fondamento dei numerosi rilievi critici mossi a tale posizione – pare la nota sent. n. 303 del 2003, laddove la Corte, legittimando la c.d. “attrazione in sussidiarietà”, ha

riconosciuto l'operatività di questo principio ispiratore dell'intera riforma del Titolo V non solo rispetto all'ambito amministrativo (come sancito dall'art. 118 Cost.), ma anche nella stessa legislazione, posto che la disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo "determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività".

In ragione di questa posizione, che, per quanto forse criticabile, risponde ad un'indubbia esigenza di tenuta del sistema, non pare che la proposta di circoscrivere le competenze esclusive dello Stato sia in quanto tale uno strumento rafforzativo dell'autonomia regionale. Laddove si riconosca il concorso di un'esigenza unitaria di fondo, allo Stato non potrà non riconoscersi un essenziale ruolo di garanzia che, è da pensare, anche in caso di denegata ridefinizione delle materie tracciate dall'art. 117, comma 2, Cost., troverà comunque un fondamento costituzionale nel principio supremo di unità ed indivisibilità della Repubblica.

Questo assunto, ha trovato una ulteriore esplicitazione, a mio avviso particolarmente significativa, nella già citata sent. n. 370 del 2003, nella quale la Corte ha sottolineato che "limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente (...) significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltre misura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi dal pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione delle competenze".

Con riferimento all'istituto della legislazione concorrente, esso, già preesistente alla riforma del Titolo V, è stato ampliato, sia pure con riferimento ad un elenco tassativo di materie. Nel dibattito politico e, talvolta, scientifico successivo alla riforma, questa tipologia di competenza è stata a vario titolo criticata, tanto da imputare alla stessa la deludente esperienza regionalistica italiana del passato e, oggi, l'incerto avvio della riforma del Titolo V.

Invero, l'idea di un radicale superamento di questa potestà, astrattamente possibile sulla Carta, non pare necessaria o, comunque, non meritevole di essere considerata soluzione dei problemi del regionalismo legislativo. L'eventuale redistribuzione delle materie fra la competenza esclusiva di Stato e Regioni non supererebbe infatti le occasioni di conflitto che, anzi, sarebbero ulteriormente moltiplicate. Del resto, lo stesso fenomeno delle "materie trasversali" evidenzia più di ogni altro rilievo il limite intrinseco in questa opzione: nonostante il concorso di ambiti di competenza esclusivi della Regione, lo Stato, in base ad una lettura finalistica del proprio ruolo, interviene

in ambiti oggetto di potestà residuale, senza che la Regione possa rivendicare alcuno spazio costituzionalmente tutelabile. Si pensi, ad esempio, alla materia “agricoltura”, oggetto di potestà residuale degli Enti legislatori derivati (ed oggi, invero, incisa dalla stessa normazione comunitaria): alle Regioni è precluso ogni intervento rientrante, ad esempio, nella disciplina dei contratti agrari in quanto afferente all’“ordinamento civile”, ma gli esempi potrebbero moltiplicarsi, involgendo, tra le altre, l’“ordinamento penale” (preclusivo alle Regioni di sanzionare penalmente scelte compiute rispetto a materie residuali), la “tutela della concorrenza” (incidente su una materia ormai regionalizzata quale il “commercio”), e, soprattutto la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, che, come autorevolmente sostenuto in dottrina (si veda, da ultimo, Antonio Ruggeri), costituisce un limite che assolve al compito al quale erano precedentemente chiamate le “norme fondamentali delle riforme economico - sociali”.

In altri termini, l’eliminazione (o comunque la riduzione delle materie che vi rientrano) della competenza ripartita pare da scartare in quanto non risolutiva, in radice, dei problemi di fondo del regionalismo legislativo. L’idea di una separazione netta fra le competenze di Stato e Regioni, anzi, sarebbe foriera di un ulteriore “irrigidimento” del sistema, sistema che proprio nel concorso di più livelli di governo nella disciplina di ambiti eterogenei di materie (sia formalmente ricompresi nell’art. 117, comma 3, Cost., sia da esso esclusi) trova un suo imprescindibile strumento di affermazione. Pare quindi condivisibile il rilievo dottrinale sostenuto, tra gli altri, da Paolo Carrozza, secondo il quale proprio il mantenimento della potestà concorrente ha contribuito quanto meno ad attenuare la rigidità del sistema.

Ciò premesso, l’esperienza tedesca (giustamente evocata nel dibattito scientifico e dottrinale quale modello federale di riferimento) pare meritevole di attenzione rispetto alle soluzioni individuate in merito alla potestà concorrente di Federazione e *Laender*. Invero, la legislazione “concorrente” disciplinata dalla GG si ispira ad un modello autenticamente federale non assimilabile a quello italiano fondato sul binomio normazione di principio/normazione di dettaglio (più facilmente apprezzabile in teoria che in pratica): nell’esperienza tedesca, la potestà legislativa spetta infatti al *Land*, che la esercita nei limiti in cui lo Stato centrale non sia intervenuto.

La soluzione suggerita da taluni interpreti volta a limitare l’ambito di intervento della legislazione statale alla sola determinazione degli obiettivi e delle necessarie procedure di cooperazione pare condivisibile, andando nella direzione sopra auspicata di un superamento della rigida logica delle materie - rivelatasi infruttuosa - a favore di una soluzione maggiormente elastica, duttile e collaborativa, idonea rispetto a ciascun ambito di intervento alla determinazione di obiettivi che le Regioni, coordinandosi con lo Stato,

potrebbero raggiungere autonomamente, sperimentando soluzioni originali ed aderenti alle istanze di ogni singola realtà.

Questo od analoghi modelli di raccordo, del resto, come sopra anticipato, paiono trovare positivi riscontri in diverse realtà continentali (si pensi, oltre alla Germania, al Belgio, Paese che, similmente al percorso di riforma oggi avviato in Italia, si è trasformato da Stato centralizzato a Stato federale mediante un processo federalistico “dissociativo”) ed oggi anche a livello comunitario, ove si sono consolidate soluzioni ispirate ad un rapporto collaborativo fra i vari livelli di governo, favorendo le tecniche di co - decisione (e gli strumenti a ciò necessari) in modo da conferire maggiore efficienza al sistema (ad esempio, dando piena applicazione al principio di sussidiarietà e leale collaborazione, fissando procedure di collaborazione interistituzionale, ecc.).

Rilevati nei termini che precedono gli aspetti positivi di alcune esperienze comparate, qualora si opti per un modello di questo tipo – mediante i necessari interventi di rango costituzionale – sarà indubbiamente necessaria l'introduzione di una “clausola di chiusura”, soprattutto per tutelare le Regioni più svantaggiate del Paese (del resto, un'analoga esigenza si è posta in Germania, al fine di garantire determinati *standards* in tutti i *Laender*, anche i più poveri, soprattutto all'est).

In ogni caso, l'attuale quadro costituzionale offre già, relativamente al riparto delle competenze legislative, un utile addentellato normativo, che negli anni successivi alla legge cost. n. 3 del 2001 ha dato prova di essere uno strumento di garanzia: si tratta della competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, comma 2, lett. *m* (“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”), presidio dell'uguaglianza dei cittadini ed indubbia espressione del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica (soprattutto in ragione dell'art. 120 Cost., legittimante l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato). Tale disposizione, rispetto alla quale la Corte costituzionale non ha ancora sciolto i numerosi dubbi sollevati in dottrina, costituisce già una clausola dalle potenzialità ampie, idonea di per sé a scongiurare il rischio di pregiudizi per i cittadini residenti in Regioni svantaggiate.

Proprio da un ripensamento su questa “clausola” di garanzia, da rileggere alla luce della giurisprudenza costituzionale, sarà necessario prendere in futuro le mosse per ogni utile intervento riformatore.

Il filo rosso che lega i passaggi di questo ragionamento consente ora di esprimere una valutazione positiva relativamente all'individuazione di sedi e procedure di cooperazione e concertazione tra Stato e Regioni.

Come noto, la Corte ha esplicitato tale esigenza in alcune significative decisioni e, in particolare, nella sent. n. 303 del 2003 sopra richiamata, ha riconosciuto l'applicabilità del principio di sussidiarietà anche alla legislazione.

Non è questa la sede per esprimere giudizi critici su un orientamento accusato di penalizzare l'autonomia territoriale. Ciò che rileva è l'affermazione secondo la quale nella ricerca dell'equilibrio fra Stato e Regioni è necessario favorire sedi istituzionali di confronto e ciò in ragione di una lettura dinamica della sussidiarietà, che, per usare le parole della Corte, "consente ad essa di operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie".

Una volta riconosciuto nel dialogo fra i diversi enti l'imprescindibile strumento di valorizzazione delle istanze autonomistiche, è interessante sottolineare come la Corte, con diverse sfumature, abbia in più occasioni affermato questo principio, soprattutto in riferimento a quelle materie rispetto alle quali l'intreccio di competenze risulta preclusivo di una chiara individuazione degli spazi d'intervento di ciascun livello di governo. Così, ad esempio, rispetto alla materie delle radiocomunicazioni, la sent. n. 308 del 2003 ha sottolineato che "nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, vale il principio detto della "leale cooperazione", suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme ed intensità (...)". In altri, termini, così come viene sottolineata la vocazione dinamica della sussidiarietà quale strumento da utilizzare in vista del soddisfacimento delle esigenze unitarie, la Corte, sul piano operativo, ha individuato nella leale cooperazione l'unico percorso utile ad una effettiva attuazione del Titolo V.

Quanto precede consente di riflettere sull'eventuale esigenza di recepire questo orientamento giurisprudenziale in forma anche normativa. A mio modo di vedere esistono indubbi margini di intervento da parte del legislatore, il quale – forse con una incisività maggiore di quanto avvenuto in sede di prima attuazione della riforma del 2001 con la legge "La Loggia" – potrebbe corroborare le sedi collaborative, non solo individuandone di nuove, ma anche procedimentalizzando percorsi compositivi e di mediazioni da attivare, ad esempio, in sede di Conferenza Stato - Regioni. L'esigenza di flessibilità, tuttavia, pare sconsigliare un eccessivo irrigidimento del modello, lasciando anche alla libera determinazione delle parti l'individuazione dei più opportuni percorsi istituzionali, da modellare in chiave dinamica. Anche nel riconoscimento di questa possibilità – e, forse, soprattutto in ciò – deve riconoscersi un indiscutibile spazio di rinnovata autonomia delle Regioni.

Quanto precede si ricollega all'ulteriore quesito, relativo all'interpretazione delle prime applicazioni del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. quale criterio informatore del riparto delle competenze amministrative.

Come noto, tale principio già ha trovato un primo riscontro nell'impianto della riforma Bassanini (di cui il nuovo art. 118 Cost. costituisce una "consacrazione") ed è risultato evidente il tentativo compiuto dal legislatore costituzionale del 2001 di recepire il modello adottato da alcuni Paesi stranieri che già avevano sperimentato con successo il c.d. "federalismo amministrativo". Il nuovo testo codifica infatti in termini innovativi non solo il principio di sussidiarietà verticale, ma anche la sua variante orizzontale, riconoscendo che le attività di interesse generale – non solo, quindi, quelle di interesse privato o particolare – possano essere adeguatamente svolte dalla c.d. società civile.

Questa "rivoluzione", nel nuovo art. 118, è accompagnata dall'esplicito riconoscimento di alcuni limiti all'intervento centrale, riconoscendosi, all'art. 120, comma 2, Cost., che l'esercizio del potere sostitutivo, a fronte di inadempienze delle Regioni o degli enti locali, sia lecito solo qualora il livello inferiore non sia in grado di assolvere adeguatamente alle proprie funzioni, ipotizzandosi una casistica che, seppure insufficiente, evidenzia l'intenzione del legislatore costituzionale di limitare l'alterazione di questo modello, di scongiurare cioè percorsi di ricentralizzazione condotti unilateralmente ed in difetto di qualsiasi garanzia.

Il dibattito sull'art. 118 e, in particolare, la lettura del principio di sussidiarietà quale strumento volto ad assicurare, al contempo, la prossimità al territorio e l'esercizio più razionale ed economico delle funzioni, ha recato con sé numerosi spunti di riflessione, variamente affrontati dalla dottrina.

Così, al fine di individuare soluzioni nuove ed efficaci ai problemi posti dalle profonde trasformazioni economiche e sociali degli ultimi anni, è stata suggerita la valorizzazione di articolazioni organizzative diverse da quelle tradizionali – si pensi ai distretti industriali, alle concentrazioni urbane, ma anche rapporti transfrontalieri -, ma anche di quelle esistenti.

Emblematico è, a tal fine, il recente dibattito sulla soppressione delle Province, da alcuni ritenute enti inutili, le cui funzioni ben potrebbero essere demandate alla Regione ma, soprattutto, al Comune quale ente più prossimo al cittadino.

Altrettanto emblematico si è recentemente dimostrato il dibattito relativo all'effettivo avvio delle Città metropolitane (già previste, sulla carta, dal 1990) ed idonee ad individuare risposte comuni a più realtà territoriali omogenee (onde, in caso di adozione, l'effettiva opportunità di sopprimere le Province preesistenti e l'eventuale ridefinizione dei territori di quelle limitrofe,

anche incorporando eventuali Comuni estranei all'area metropolitana), per lo meno rispetto ad alcuni temi di interessi generali (si pensi, prendendo spunto da un problema comune a molte grandi realtà urbane italiane, al problema del traffico viabilistico ed all'eventuale introduzione di *tickets* d'ingresso). Ma si pensi, ancora, all'ordinamento di Roma capitale (oggetto di un'apposita riserva nel nuovo art. 114, comma 3, Cost.), per la cui disciplina, tuttavia, pare quanto mai necessaria la predefinizione di un preciso ruolo istituzionale dell'ente, atto ad evitare inutili sovrapposizioni funzionali con la Provincia e, soprattutto, con l'eventuale Città metropolitana.

Pur essendo moltissimi i temi sul tappeto, occorre preliminarmente concentrare l'attenzione sul problema di fondo, ovvero quello della sussidiarietà come disciplinata nel nuovo art. 118 Cost., interpretandone, sul piano operativo, i relativi significati.

Se, sulla carta, il definitivo superamento del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative è stato giustamente apprezzato come uno degli aspetti più interessanti della riforma, le prime esperienze applicative non paiono pienamente convincenti o, comunque, suscitano alcune perplessità sul futuro.

La Corte, nella più volte ricordata sent. n. 303 del 2003 ha in sostanza riletto il principio di sussidiarietà affermando che lo Stato può - in presenza di un interesse pubblico rilevante - esercitare funzioni amministrative anche rispetto a materie rientranti nella competenza bipartita o residuale delle Regioni, legittimando altresì la legge statale a disciplinarne il relativo esercizio e la relativa organizzazione. L' "attitudine ascensionale" della sussidiarietà, in altri termini, implicherebbe un "ammorbidimento" della stessa distribuzione delle competenze legislative a vantaggio - è da pensare - soprattutto dello Stato.

Questa soluzione presta il fianco a talune riserve, posto che, nella sostanza, oltre che foriera di un "redivivo principio del parallelismo tra funzioni" (come efficacemente definito da Antonio Ruggeri), non sembra conforme all'impianto della riforma, non offrendo sufficienti garanzie all'obiettivo perseguito nel 2001, ovvero la massima valorizzazione delle autonomie territoriali più prossime ai destinatari dei servizi da erogare.

Non sono mancati in dottrina tentativi volti a rileggere il principio di sussidiarietà in base ad un approccio dinamico, evidenziandosi come la consapevolezza della stessa Corte circa la necessità di temperare il rigore della posizione assunta abbia comportato la specificazione di opportuni percorsi "procedimentali": già la sent. n. 303 ha infatti specificato come la concreta attuazione del principio così "riletto" non possa che implicare il rispetto dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza "alla stregua di uno scrutinio di stretta costituzionalità", e, soprattutto, sia il frutto di "un accordo stipulato con la Regione interessata".

La Corte ha specificato l'imprescindibilità del passaggio concertativo anche in altre decisioni, nelle quali ha riconosciuto il necessario raggiungimento di un accordo fra i due livelli di governo quale condizione per l'attrazione in sussidiarietà di funzioni regionali a livello statale, orientandosi a favore di un'intesa di tipo "forte". Ciò è avvenuto, ad esempio, in occasione delle sentt. n. 6 del 2004 (relativa alla disciplina del sistema elettrico nazionale), e n. 27 del 2004, ove, in particolare, il Giudice delle leggi ha espressamente affermato che "lo strumento dell'intesa tra Stato e Regioni costituisce una delle possibile forme di attuazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la Regione" - ammettendo, dunque, la percorribilità di altri moduli collaborativi, anche meno intesi -, "sostanzandosi in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto"; in questa decisione la Corte si è spinta oltre, offrendo alcune indicazioni di metodo e, in particolare, affermando che l'intesa è da ricercare, "laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo, senza alcuna possibilità di declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante".

La previsione di idonee forme di raccordo, nella forma delle intese, dovrebbe in altri termini assicurare che la flessibilità del sistema assicurato proprio dalla sussidiarietà operi all'interno di precisi moduli concertativi e, dunque, ad evitare che il vecchio principio del parallelismo "uscito dalla porta rientri in qualche modo dalla finestra".

L'effettivo conseguimento di questo risultato e, più in generale, la garanzia di buon funzionamento della sussidiarietà letta nella sua versione "procedimentale" comporta indubbiamente l'affermazione di un autentico spirito concertativo tra i vari livelli di governo (che, in quanto tale, non può essere imposto dall'alto, ma implica l'effettiva e tenace volontà di perseguire tale obiettivo) e la definizione di utili sedi di confronto istituzionalizzate.

In conclusione, due sono le strade immediatamente percorribili, su cui non occorre indugiare; da un lato, la via dell'attuazione del Titolo V, attraverso il ricorso alla legge ordinaria e con una particolare attenzione alla previsioni di sedi di raccordo e di intesa fra lo Stato e le Regioni; dall'altro, alcuni ritocchi minimi all'elenco delle materie contenuto nell'art. 117 Cost., attraverso una revisione costituzionale puntuale, che consentirebbe di rimediare ai difetti più vistosi della riforma costituzionale del Titolo V Cost.

Milano/Roma, 11 dicembre 2006