



LA CORTE E I PROCESSI DI ASSESTAMENTO DELLA RIFORMA DEL
TITOLO V
EDITORIALE 10/2003

di

Beniamino Caravita di Toritto

*(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università "La Sapienza", Roma)
9 ottobre 2003*

Nel mare tormentato dell'assetto istituzionale italiano sono approdate, tutte insieme e in meno di quindici giorni, ben nove sentenze della Corte costituzionale, sui temi più vari e disparati, ancorché connessi con la (non più recente) riforma del Titolo V.

L'opinione pubblica se ne è occupata, anche con titoli in prima pagina o nelle pagine di settore, commentando e valutando gli aspetti legati alle singole discipline coinvolte (tassazione; fondazioni bancarie; grandi opere e lavori pubblici; regime della incompatibilità e ineleggibilità; elettrosmog; anche con riguardo alle Regioni speciali); è mancata ancora una riflessione sull'impatto complessivo di un così corposo gruppo di sentenze (a cui altre se ne potrebbero aggiungere nei prossimi giorni) sull'assetto istituzionale italiano.

C'è probabilmente una chiave di lettura generale delle decisioni: a lungo invocata, evocata, chiamata in causa da Stato e Regioni, incapaci di trovare vie consensuali di interpretazione ed applicazione di un testo che, piaccia o non piaccia, è la nuova Costituzione italiana, la Corte – seppur con qualche ritardo (alcune cause erano state discusse nel marzo 2003) – ha deciso di mettere sul piatto la sua autorevole (e definitiva...?) interpretazione della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Si tratta di letture - che potranno pur incontrare critiche sotto il profilo sia sostanziale che processuale - che hanno il grande merito di ancorare l'interpretazione del testo costituzionale ad alcuni – primi – saldi dati ed elementi, evitando così di fare del Titolo V e dei suoi interpreti la versione costituzionale della Nazionale di Calcio, di cui 50 milioni di italiani si sentono allenatori e vogliono fare la (propria) migliore formazione...

Da queste sentenze dobbiamo oggi tutti partire.

Il primo elemento che balza agli occhi è che la Corte, anche sulla scorta di quanto pronunciato dalla sentenza n.274 del 2003 (su cui v. l'editoriale di R. Dickman nel n. 9), ha avuto di mira la tutela dell'unitarietà dell'ordinamento. Depongono in questo senso non solo il richiamo a criteri e principi unificanti contenuto nella sentenza n. 303 e al valore unitario degli standards ambientali contenuto nella sentenza n. 307, quanto soprattutto le due sentenze in tema fiscale, in cui la Corte ha voluto dare un segnale molto forte: tributi che sono "regionali" per destinazione del gettito, non sono "tributi propri" regionali e le Regioni non possono su di essi intervenire; una soluzione diversa avrebbe significato lo scardinamento del sistema tributario italiano, in assenza di qualsiasi principio di coordinamento dettato dalla legislazione statale (certo, l'Alta Commissione è ferma e questo ritardo è e sarà fonte di grandi difficoltà...).

La Corte ha poi negato la riproduzione nel nuovo ordinamento della vecchia formula dell'"interesse nazionale", ma ha ammesso che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza possano condurre all'assorbimento verso l'alto di funzioni amministrative e della correlativa potestà legislativa (sent. n. 303).

Nel contempo, la Corte non vuole essere né apparire il soggetto che opera per "smantellare" la riforma del Titolo V; da ciò conseguono due significative affermazioni: la necessità dell'intesa tra Stato e Regioni ogni qualvolta vengano assorbite allo Stato, in modo proporzionale e ragionevole, funzioni non solo amministrative, ma anche legislative, in nome della sussidiarietà (sent. 303); le ampie possibilità di intervento riconosciute alle Regioni dalla materia "governo del territorio" (sent. n. 307), materia che si rivela essere contenitore molto ampio (sent. n. 303).

La Corte, infine, ha voluto dimostrare di essere lo strenuo difensore del "pluralismo sociale", secondo un modello su cui ho già richiamato l'attenzione nel mio editoriale del n.4. Al di là di tutte le implicazioni economiche ed istituzionali che derivano dalle sent. 300 e 301, depongono in tal senso sia l'importante principio secondo cui le fondazioni bancarie vanno ricomprese "tra i soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali, non delle funzioni pubbliche" (sent. 300); sia alcune importanti affermazioni contenute nella sent. n. 301 (in particolare, quella secondo cui "la destinazione ed il concreto impiego dei rilevanti mezzi finanziari di pertinenza delle fondazioni devono restare affidati alla autodeterminazione delle stesse": n. 7; e l'altro, secondo cui "non può non apparire contraddittorio limitare la ipotizzata presenza degli enti rappresentativi delle diverse realtà locali agli enti territoriali senza ricomprendervi quelle diverse realtà locali, pubbliche e private, radicate sul territorio ed espressive, per tradizione storica, connessa anche all'origine delle singole fondazioni, di interessi meritevoli di essere rappresentati nell'organo di indirizzo": n. 8 della sent. n. 301).

Molti altri aspetti emergeranno dal prosieguo della discussione e dall'approfondimento delle sentenze ricordate. Qualche profilo apparirà meritevole di consenso; mentre altri richiederanno valutazioni critiche.

Insieme a queste sentenze, va preso in considerazione il fatto che altre decisioni stanno presumibilmente apprestandosi ad essere pubblicate; che la Corte Costituzionale ha tempestivamente fissato al 25 novembre la discussione del ricorso governativo contro lo Statuto della Calabria; che le deleghe contenute negli artt. 1 e 2 della legge n. 131 del 2003 vedono rapidi processi di attuazione da parte del Governo, che dovrebbero permettere di rispettare i tempi rapidissimi ivi previsti (giugno 2004), presentando già entro dicembre i relativi schemi di decreti delegati; e ancora che la legge statale di principio sul sistema elettorale regionale si sta avviando ad una rapida approvazione.

Un dato, allora, balza agli occhi: entro la fine dell'anno il "volto" del sistema regionale e delle autonomie locali disegnato dalla riforma del Titolo V si sarà presumibilmente assestato nei suoi elementi fondamentali (rimanendo quale "convitato di pietra" il sistema del federalismo fiscale), e si potrà andare alle elezioni regionali del 2005 con il terreno (relativamente) sgombro da equivoci istituzionali (e sarà infine bene che le Regioni affrettino i processi di approvazione degli Statuti...).

In questo quadro si collocano le proposte governative di riforma della Costituzione: apprezzabili sotto alcuni profili, criticabili sotto altri; comunque, per quanto attiene al versante regionale in coerenza con la precedente riforma (di cui verrebbe mantenuto in piedi il – pur imperfetto – art. 117).

Se si innesta un circuito virtuoso, nuove riforme costituzionali, attuazione legislativa e governativa della legge costituzionale 3 del 2001 e giurisprudenza costituzionale sulla riforma potrebbero, pur tra alti e bassi, esasperazioni centraliste e oscillazioni centrifughe, camminare insieme verso un equilibrato sistema di devoluzione di poteri verso l'Europa e verso le periferie; altrimenti, se i processi di revisione costituzionale dovessero arenarsi, l'auspicio è che la giurisprudenza della Corte e l'attuazione della riforma del 2001 possano fornire un quadro condiviso di regole all'interno del quale calare soluzioni coerenti per l'organizzazione e la disciplina di quei settori (energia, comunicazioni, infrastrutture, lavori pubblici, sanità, servizi, turismo, ecc.) così fortemente incisi dalla riforma del 2001.