

La *devolution* fra 'ragioni leghiste' e (perduranti) esigenze logiche di sistema

di Silvio Gambino, Università della Calabria

di prossima pubblicazione in: “*ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione*”

SOMMARIO: 1. Il testo approvato al Senato (ddl cost. n. 2544-A): un pericoloso 'baratto' politico-costituzionale che non risolve le esigenze di miglioramento del tit. V Cost. – 2. La *devolution*: un'imposizione politica con dubbi effetti novativi (che 'ignora' il vincolo e la perequazione fiscale).

1. Il testo approvato al Senato (ddl cost. n. 2544-A): un pericoloso 'baratto' politico-costituzionale che non risolve le esigenze di miglioramento del tit. V Cost.

La (breve) riflessione che segue riguarda il testo della (parziale) revisione del titolo V della Costituzione (limitata a specifiche disposizioni degli artt. 116, 117, 118, 120, 126, 127, nonché dell'art. 5 della l. cost. n. 1/1999). Per necessaria delimitazione dell'oggetto, in questa sede non potremo affrontare (come pure avremmo voluto) tutte le altre tematiche connesse alla forma di Stato (rideterminazione del bicameralismo, procedimento legislativo, composizione della Corte costituzionale).

Nella richiamata delimitazione dell'oggetto, la riflessione consentirà di esprimere alcune valutazioni problematiche e critiche circa le scelte del 'nuovo' legislatore di revisione (complessivamente ritenute parziali e prive di organicità, di sistematicità, a fronte delle riconosciute esigenze di riforma del tit. V), come anche qualche valutazione sui contenuti degli emendamenti proposti dall'opposizione, *in unum* con una positiva, benché tardiva, valutazione (da parte di quest'ultima) delle rigidità e dei limiti complessivi del titolo V.

Ciò anche in considerazione della (inopinata) prassi a suo tempo avviata di approvare riforme costituzionali in assenza del necessario ed ampio consenso delle forze parlamentari (ma, occorre

aggiungere, delle forze sociali e culturali del Paese, che sono rimaste a lungo e incomprensibilmente inascoltate).

Oggi che anche sulla stampa quotidiana (*il manifesto*, 26/3/04) alcuni degli attori di prima fila della riforma del titolo V, come M. Villone, dimostrano piena coscienza critica e auto-critica sulle "ossessioni" per la governabilità di quella maggioranza (oggi divenuta opposizione) che hanno indotto ad "ingessare la fragilità delle maggioranze a spese della funzione di rappresentanza politica e dell'istituzione Parlamento", si può trarre insegnamento dalla 'lezione subìta', e possono/(dovrebbero) anche trarsene motivi auspicabilmente destinati a diventare nuova prassi politica.

Certo, si può ben condividere il giudizio amaro sulla 'banalizzazione' della Costituzione, sul fatto cioè che, a seguito del progetto di riforma in corso, essa sia ormai destinata "al cestino ...; muore (infatti) una Costituzione e ne nasce un'altra. Tutto viene dalla spinta leghista per la *devolution*, cui si sono aggiunte le spinte di una lettura esasperata della democrazia di mandato e della ossessione per una governabilità nei cui confronti le aule parlamentari sono un mero impaccio" (M. Villone).

Tuttavia, un simile giudizio sulle esasperazioni della 'democrazia maggioritaria', che è pienamente condivisibile, non può non accompagnarsi con impegni politici a modificare la Costituzione nella prossima Legislatura, impegnandosi fin d'ora ad assumersi la responsabilità politica (e scientifica) a reintrodurre la prassi, per cui la (prossima) riforma costituzionale, con l'abrogazione delle infelici scelte ora approvate al Senato, dovrebbe farsi ricorrendo a maggioranze ampie della società e delle aule parlamentari.

La revisione costituzionale del titolo V, a giudizio della stessa opposizione (A.A. 2544-A, *Modificazione alla seconda parte della Costituzione della Repubblica - Relazione presentata dai senatori Bassanini, Mancino, Villone, Dentamaro, Turroni, per la minoranza, il 26 gennaio 2004*), appare, dunque, *opportuna* in considerazione delle rigidità e delle insufficienze del testo vigente, vuoi nella organizzazione politica regionale (art. 126 Cost.), vuoi e soprattutto nel (confuso e privo di clausole generali) riparto delle competenze fra Stato e Regioni (art. 117 Cost., ma anche art. 116, III co., Cost., nonché art. 120 Cost.).

In realtà, a ben cogliere, essa risulta perfino *necessaria*, quando si consideri la significativa e (progressivamente) incalzante sequenza di pronunce del Giudice delle leggi, fra cui si devono ricordare, almeno, con riferimento al riparto funzionale, le sentenze n. 282/2002, 407/2002, 274/2003, 302/2003, 303/2004 e, con riferimento all'organizzazione politica regionale, da ultimo, la sent. n. 2/2004.

Come è stato bene sottolineato nella richiamata Relazione di minoranza, "volendo fare un effettivo salto di qualità verso un impianto moderno ed efficiente, che consenta di mantenere la competitività del sistema-paese e guardi piuttosto al futuro, è soprattutto l'art. 117 Cost. che va ripensato".

Che dunque l'art. 117 Cost. sia al contempo *rigido*, *pleonastico* ed *insufficiente* costituisce ora una valutazione condivisa anche dalle attuali forze politiche di opposizione, dopo aver costituito giudizio diffuso ed ampiamente argomentato della dottrina, nei numerosi convegni e seminari che si sono svolti nel biennio 2002-2003 (in verità poco frequentati dalle forze parlamentari responsabili delle decisioni di revisione costituzionale assunte nel triennio 1999-2001), nonché nell'ampia letteratura scientifica disponibile sul punto.

D'altra parte, nella stessa Relazione di minoranza, con indubbia capacità, al contempo critica ed autocritica, si sostiene che "non appare necessario instaurare un complesso intreccio di competenze...(potendo essere sufficiente) formulare una o più clausole generali, che sia di volta in volta il fondamento per l'intervento dello Stato federale nella misura che si ritenga necessaria, e secondo le modalità utili a rendere efficaci l'intervento medesimo". Si tratterebbe dunque di mutuare talune clausole generali già presenti in ordinamento federali, come la '*supremacy clause*' nord-americana e la 'clausola di necessità' tedesca, peraltro espressamente già richiamate ed invocate dalla Corte costituzionale (nella sent. n. 303/2003).

L'esigenza di una "radicale semplificazione dell'art. 117 Cost.", ora fatta propria nella citata Relazione di minoranza, in verità, era stata già bene argomentata dalla dottrina (soprattutto A. D'Atena), benché le esigenze e le argomentazioni dalla stessa prodotte non siano state recepite dal legislatore di revisione del tempo, restio all'introduzione di qualsiasi 'clausola generale' di contenuto che non fosse rimessa al ruolo costruttivo (oggi, alla luce delle sentt. nn. 304/2002 e 2/2004, diremmo 'costruttivistico') dell'interpretazione giurisprudenziale.

A chi scrive, pare, pertanto, che quel legislatore riteneva (incomprensibilmente) di "dover" demandare al giudice delle leggi, in modo esclusivo, il compito di assicurare l'adesione delle norme costituzionali alle esigenze concrete e alla "potenzialità evolutiva del sistema" dei rapporti centro-periferia. Un ruolo – quest'ultimo – che appariva indubbiamente sovraccaricato di funzioni ultronee rispetto a quelle astrattamente prevedibili per lo stesso nel modello di legalità costituzionale vigente e, comunque, tale da renderlo il risolutore di *political questions*, surrogando ruoli più appropriati delle sedi politiche di rappresentanza e di compensazione degli interessi territoriali (che da sempre la dottrina assegna alla Seconda Camera, come Camera delle regioni). Tale impropria assegnazione di

ruoli, d'altra parte, sembra anche spiegare il lento e cauto avvio della giurisprudenza della Corte (A. Anzon, *"Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo tit. V della Costituzione"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003).

In tema di clausole generali di riparto, appare ora giustificata ed auspicata quella proposta di modifica citata nella Relazione di minoranza (e respinta in sede parlamentare), volta a sostituire la dizione della vigente *lettera m* con una "formulazione più generale relativa all'uniforme attuazione dei diritti costituzionalmente protetti".

La formulazione di cui alla *lettera m* ('livelli essenziali') appare ora alquanto anodina e indubbiamente polisensa; essa poteva/potrebbe prestare il fianco a letture svalutative dei contenuti garantistici della *lettera m*, capaci financo di mettere in questione la vigenza delle disposizioni costituzionali della prima parte della Costituzione in materia di diritti fondamentali (civili e sociali) nonché di principi fondamentali.

E che la questione non fosse inutilmente ed astrattamente teorica, può dedursi dal fatto che una parte della dottrina, in verità ampiamente minoritaria (*fra cui I. Massa Pinto, ma anche G.U. Rescigno, benché sulla base di un pessimismo sulle capacità di futuro legislatore*), aveva ritenuto di dover interpretare la dizione 'prestazioni essenziali (in materia di diritti civili e sociali)' come 'prestazioni minime' (*per una critica di questa lettura, sia consentito di rinviare, fra gli altri, anche al nostro "Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria", in Quaderni costituzionali, n. 1/2003*).

In conclusione, dunque, ciò che il testo approvato evidenzia è la mancata ed adeguata considerazione delle ragioni di criticità del vigente titolo V Cost., per come rappresentate sia dalla opposizione sia da una parte della stessa maggioranza (con emendamenti poi ritirati), ma anche per come in modo stringente e ripetuto argomentate dal Giudice delle leggi, con riferimento alle esigenze di tenuta (ma anche di funzionalità) del tessuto politico-costituzionale unitario sotto forma di garanzia del principio di legalità (sent. n. 303/2003), di godimento uniforme ed universale dei diritti (sent. n. 282/2002) ed, in una parola, di tutela dell'unità (giuridica ed) economica (sent. n. 43/2004).

A fonte delle esigenze di revisione, completamento e perfezionamento del titolo V Cost., il testo approvato, per ragioni evidentemente politiche ('baratto costituzionale'), ha ritenuto di dover mantenere la logica ispirativa dell'art. 117 Cost. (rigida e priva di adeguate clausole generali), trasformando la qualificazione da 'residuale', IV co., in 'esclusiva', e prevedendo l'espressa attribuzione alle Regioni di competenze esclusive nelle materie di: "a) assistenza e organizzazione

sanitaria; *b*) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; *c*) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; *d*) polizia locale».

Tale attribuzione-qualificazione pone il centrale quesito dell'effetto di novazione rispetto al riparto attualmente vigente ed alle stesse clausole generali che lo regolano, ma pone anche lo stesso quesito con riferimento alla (re-)introduzione del controllo di merito, di cui al novellato art. 127 Cost., la cui effettiva utilizzazione sarebbe comunque tutta da dimostrare, come meglio si vedrà fra breve.

Ad una lettura non per 'simboli' o per effetti evocativi, tale re-introduzione (a prescindere dalla discutibile procedura prevista, a metà fra il previgente controllo preventivo delle leggi regionali ed uno 'schmittiano' potere del Presidente della Repubblica), a chi scrive pare del tutto insufficiente rispetto alle esigenze di coerenza sistematica prima accennate. Come bene sottolinea A. Manzella (*la Repubblica* 26/2/04), tale reintroduzione "recupera un formula errata, genericamente politica", non realizzando, per come invece era stato proposto dalle Regioni, l'unica operazione giuridicamente corretta (in ossequio ad esigenze logiche di sistema) e politicamente migliorativa del testo, per la quale i contenuti dell'interesse nazionale avrebbero dovuto essere estratti dal vigente testo riempiendo una formula che, così come è stata approvata, si presenta "vuota e pericolosa".

Tali contenuti già estraibili dal vigente testo, come osserva la stessa Corte, consistono innanzitutto nei 'livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali', nelle corrispondenti scelte di allocazione/re-distribuzione delle risorse finanziarie (federalismo fiscale e perequazione) ed infine nella 'unità giuridica ed economica'.

Deve rilevarsi, in proposito, che l'unica citazione del centrale principio di perequazione fiscale, *in unum* con la riserva legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, viene richiamata nelle disposizioni transitorie del testo di riforma (art. 8-bis delle disposizioni transitorie), che rinvia al procedimento legislativo aggravato di cui al (novellato) art. 70 Cost. (mediante la previsione di commissioni miste paritetiche fra le due Camere, in ipotesi di mancato consenso delle due Camere sull'identico testo), senza comunque individuare clausole generali o contenuti costituzionalmente vincolanti.

Sotto tale profilo – e a differenza delle previsioni dell'ordinamento costituzionale tedesco e spagnolo, che impongono cosiddette 'clausole di garanzia delle uguali condizioni di vita' – deve

osservarsi una evidente continuità rispetto all'impianto (proceduralistico e non sostanzialistico) del vigente art. 119 Cost., pur in considerazione delle formule di garanzia di cui all'art. 120, II co., Cost.

In dottrina è stato bene osservato, infatti, come, nella comparazione con ordinamenti federali (Germania) e parafederali (Spagna), "rilevi con dirimente pregnanza l'assenza nel titolo V di una qualsiasi clausola di garanzia delle 'uguali condizioni di vita', ragion per cui l'organizzazione territoriale del potere non è direttamente vincolata ad una necessità di uguagliamento interterritoriale, per come invece avviene tanto nella Costituzione tedesca (art. 72 e 104.a, IV co.), tanto nella Costituzione spagnola (art. 2, 139 e 149)" (*W. Nocito, L'unità economica fra interesse nazionale e poteri sostitutivi statali, tesi di dottorato, Università della Calabria, a.a. 2004*).

Ne segue pertanto che la riconduzione a logiche unitarie di sistema, tanto del testo vigente quanto di quello ora approvato al Senato, non può che riproporre operazioni di bilanciamento e di interpretazione costituzionale in combinato di principi fondamentali (prima parte della Costituzione), da un lato, e di principi organizzativi (seconda parte della Costituzione), dall'altra.

Tale lettura non si discosta in modo significativo da altri orientamenti secondo i quali, nella vigenza del titolo V, le previsioni di cui alla *lettera m* non toccano, nel fondo, le garanzie della inviolabilità dei diritti fondamentali (della prima parte della Costituzione), rinviando, tuttavia, ed ancora una volta, al ruolo di garanzia e di bilanciamento fra diritti e loro contenuti essenziali da operarsi da parte del giudice costituzionale (*fra gli altri, in tal senso, S. Gambino, "Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell'ottica comparatistica", in S. Gambino (a cura di), Regionalismo, federalismo, devolution, Milano, 2003*).

Se l'ordine delle questioni appena evocate risulta di una qualche oggettiva validità, se ne deve trarre la conclusione che il testo appena approvato al Senato, almeno nella parte di novella della forma di Stato, non ha effetti migliorativi rispetto al testo vigente in relazione alle garanzie del tessuto unitario (unità giuridica ed economica) ed anzi introduce, nei nuovi spazi dell'autonomia regionale, fondati pericoli di costruzione di *welfare* regionali-locali in funzione del grado di capacità fiscale dei sistemi regionali medesimi.

In altri termini, è ragionevole ipotizzare che la valorizzazione delle competenze organizzative nelle materie del *welfare*, ora compiutamente assegnate alle regioni, potrà avere come conseguenza effetti fortemente differenziati nella fruizione dei diritti sociali (ma anche civili) nell'ambito delle diverse regioni, con la previsione di modelli pubblico-privati rispondenti alle esigenze politicamente

prevalenti nel tempo (*da ultimo, sul punto, cfr. anche S. Gambino (a cura di), Assistenza sociale e tutela della salute. Verso un Welfare regionale-locale, Roma, 2004*).

In questo scenario attuativo del regionalismo italiano, in assenza di formule costituzionalizzate di cooperazione Stato-Regioni (rimesse in gran parte alla legislazione ordinaria), le garanzie dell'uguale godimento delle condizioni di vita dei cittadini nei diversi territori regionali potranno essere assicurate esclusivamente dall'intervento del Giudice delle leggi (avendo a parametro le disposizioni dell'art. 3 Cost. e le analitiche disposizioni costituzionali in materia di diritti fondamentali).

2. La devolution: un'imposizione politica con dubbi effetti novativi (che 'ignora' il vincolo e la perequazione fiscale)

Presentato dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, di concerto col Ministro per gli affari regionali, il 26 febbraio del 2002, a quattro mesi dall'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001 (di modifica del Tit. V Cost.), iniziava il suo *iter* parlamentare il ddl cost. n. 1187 (c.d. Progetto Bossi, ora depositato in Parlamento ma senza seguiti di sorta). Dopo un intenso 'dibattito estivo', su iniziativa governativa (Berlusconi, Fini, Bossi, Buttiglione), il 17 ottobre 2003, veniva presentato al Senato un progetto organico di "Riforma (dell')Ordinamento della Repubblica", rubricato con il numero 2544, ora approvato in prima lettura al Senato. A partire dal 22 gennaio 2004, il Senato aveva a tal fine esaminato il richiamato ddl cost. nel testo licenziato con modifiche dalla Commissione Affari costituzionali del Senato (*ddl n. 2544-A, ora rubricato: Modificazione di articoli della Parte II della Costituzione*). Successivamente, il Senato ha discusso e approvato articoli ed emendamenti giungendo alla votazione finale nella seduta del 25 marzo 2004. Ai fini della citazione faremo pertanto riferimento sia all'originario ddl cost. sia alla sua formulazione nel testo da ultimo approvato.

La riflessione si concentra sulla tematica devolutiva e sui suoi effetti novativi, vista nell'ottica di ambedue i progetti di riforma costituzionale nonché del testo approvato in prima lettura (con le relative numerazioni).

Il primo dei due richiamati ddl cost. integra, all'interno dell'art. 117 Cost., una nuova disposizione attributiva di competenze 'esclusive' alle Regioni (in materia di sanità, istruzione e polizia locale); il secondo (che ingloba parzialmente il primo) propone la modifica e l'integrazione di

alcune disposizioni del vigente Tit. V Cost. Il testo approvato in prima lettura al Senato, come si ricordava in precedenza, nel suo caratterizzarsi, in generale, per una mancata organicità di trattazione, si limita ad introdurre modifiche agli artt. 116, 117, 118, 120, 126, 127, 135, nonché ad introdurre disposizioni transitorie varie (con riferimento denso di incognite, fra l'altro, all'eventuale formazione di nuove regioni).

Nella riflessione che segue, appaiono rilevanti sia la riformulazione parziale dell'art. 117 Cost. che l'integrazione, *ex novo*, di una nuova disposizione (contenuta nell'art. 31 del ddl cost. n. 2544 ed ora nell'art. 34) che, riformulando l'art. 127 Cost., prevede il ricorso ad un procedimento di controllo legislativo aggravato, promosso dal Governo, qualora lo stesso "ritenga che una legge regionale pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica ...".

In particolare, la proposta di novella dell'art. 117 Cost. dispone un'eccentrica soppressione dei limiti alla legge derivanti dalla conformazione agli obblighi internazionali e propone un altrettanto eccentrico raccordo logico-giuridico fra il disposto del nuovo IV co. e il disposto del vigente III co. dell'art. 117 Cost., attributivo di competenze 'concorrenti' alle Regioni.

Reintroducendo l'*interesse nazionale* come parametro di controllo di merito della legge regionale, la richiamata disposizione se, da una parte, risponde alle preoccupazioni della dottrina che aveva ritenuto inadeguate le formule utilizzate dal vigente Tit. V Cost., dall'altra, come si è già osservato, lo fa recuperando una "formula errata, genericamente politica", senza farsi carico di specificare i veri contenuti dell'interesse nazionale attivabili nel procedimento di controllo.

Rispetto al testo previgente, e a quello ora vigente, la scelta del legislatore costituzionale di riforma è quella di affiancare al controllo giurisdizionale della legge regionale, attivabile dal Governo, nuove forme di controllo parlamentare rafforzato, di spettanza del solo "Senato federale della Repubblica", integrato dall'intervento caducativo (totale o parziale) del Presidente della Repubblica che, a conclusione di un procedimento di addebito del 'pregiudizio' al Consiglio regionale, è facultizzato ad "annullare la legge o sue disposizioni". L'esito di una simile (nuova) procedura e lo stesso suo effettivo utilizzo dipenderà, naturalmente, dalle modalità di composizione e di azione del Senato federale e dalla volontà di indirizzo politico del Governo (nel testo ora approvato, 'determinato' e non più solo 'diretto' dal Presidente del Consiglio, con evidenti risvolti di possibili confligenze tra indirizzo governativo e scelte caducative del Presidente della Repubblica).

Di seguito si evidenzieranno solo alcune fra le molte problematiche costituzionali poste dall'attribuzione di competenze 'esclusive' alle Regioni (di cui all'art. 30, I co., del ddl cost. n. 2544

ed ora dell'art. 33 del testo approvato) e al possibile effetto di novazione che tali disposizioni comportano.

Nel fondo, le disposizioni appena richiamate confermano l'indirizzo di riforma del primo ddl di riforma (c.d. progetto Bossi), che viene poi integrato, nel secondo ddl cost. e nel testo ora approvato, dalla formale reintroduzione del limite (di merito) dell'interesse nazionale della Repubblica quale presupposto e parametro del procedimento di controllo delle leggi regionali (art. 31 del richiamato ddl cost. 2544 ed ora art. 34 del testo approvato).

Con tale ultima disposizione, in altri termini, si mira a dotare nuovamente l'ordinamento repubblicano di una clausola, di *extrema ratio*, di garanzia dell'unità politica del Paese contro ogni ipotesi legislativa che la mettesse a repentaglio.

In altri termini, la *ratio* della c.d. "Costituzione di Lorenzago" (accolta nel ddl cost. n. 2544 ed ora con modifiche approvate dal Senato) sembra rispondere all'obiettivo della massima devoluzione consentita ad una forma di Stato decentrato (sussidiarietà verticale e orizzontale nonché valorizzazione delle competenze esclusive devolute alle Regioni) condizionata da una doppia clausola di chiusura. Una prima è esercitata su promozione governativa dal Senato nella sua nuova composizione integrata, la seconda seguendo il disposto dell'art. 120 Cost. ora integrato con la previsione di una riserva di legge in favore di entrambe le Camere per la disciplina dei "principi che assicurino il conseguimento delle finalità di cui ai commi successivi", in tal modo costituzionalizzando anche la formula di cui all'art. 8, I co., della l. n. 131/2003.

Con tale norma si perviene ad un parziale, ancorché insufficiente, miglioramento del vigente art. 120 Cost., in quanto i presupposti di cui al vigente II co. assurgono a finalità costituzionalmente vincolanti nell'esercizio del potere sostitutorio.

Si può assumere da tale combinazione di norme che l'interesse nazionale trovi ora più adeguata protezione e pertanto più congrui contenuti? La risposta positiva pare oggettivamente difficile.

L'art. 1 del ddl cost. n. 1187 (c.d. Progetto Bossi, ora integrato nel testo approvato) prevede che, dopo il IV co. dell'art. 117 Cost., sia inserito il seguente comma: «Le Regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie: a) assistenza e organizzazione sanitaria; b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; d) polizia locale».

La questione rileva tanto sotto il profilo strutturale-definitorio della forma di Stato (federale o meno) che sotto quello più strettamente funzionale. Ancorché nella pubblicistica italiana si tende a definire il processo di riforme con il termine di federalismo, il regionalismo italiano – per come disegnato sia dalla recente riforma del Tit. V Cost. sia dalle proposte modificative in discussione – non risulta affatto conformato al modello federalistico, perché di quest'ultimo non ha i profili strutturali né la legittimazione (sovranità degli Stati membri). Del resto, neanche il ddl cost. n. 2544 (ed ora il testo approvato) si autodefinisce come federale (se si fa eccezione per il *nomen juris* ora utilizzato per il solo Senato federale).

Per potersi correttamente parlare di federalismo, si richiede la presenza di Stati sovrani (Stati membri, *Laender*) e di una seconda Camera con funzioni di rappresentanza istituzionale delle Regioni/Stati nonché la previsione di una loro partecipazione alla revisione costituzionale. Ma così non è. Infatti, il modello costituzionale accolto delinea una forma di regionalismo forte, in particolare valorizzato nelle competenze concorrenti delle Regioni, dalla previsione di un criterio di residualità per la competenza legislativa regionale nonché da un'ampia potestà normativa e statutaria concernente l'organizzazione politica dell'ente (che esclude la sola forma presidenziale, in presenza della mozione di sfiducia all'esecutivo da parte del legislativo, che è criterio strutturalmente identificativo delle forme di governo parlamentari). La potestà normativa di rango statutario viene parimenti riconosciuta agli enti autonomi della Repubblica (Comuni, Province e Città metropolitane) nell'esercizio delle funzioni loro attribuite, esse stesse valorizzate, ai sensi del novellato art. 118 Cost., sulla base del principio di sussidiarietà (verticale ed orizzontale).

In tale quadro normativo generale, parte della dottrina si è già problematicamente interrogata sui rapporti fra nuovo (e più rafforzato) decentramento territoriale dei poteri e principio di eguaglianza (interterritoriale) dei cittadini. Tale interrogativo, in Italia, rileva con particolare riferimento ad una non risolta 'questione meridionale' e, più in generale, ad un regionalismo caratterizzato da regioni deboli (economicamente e fiscalmente) e regioni ricche.

Nel novellato testo costituzionale, inoltre, scompare la disposizione di cui al previgente art. 119, III co., Cost., volta particolarmente a “valorizzare il Mezzogiorno e le Isole” mediante contributi speciali fissati con legge dello Stato. In sostituzione, il nuovo testo costituzionale (art. 119, V co., Cost.), continua a prevedere “interventi speciali in favore di determinati Comuni ... Regioni”, al fine di perseguire finalità di sviluppo economico, di coesione e di solidarietà sociale. Il significato della riforma appare, dunque, principalmente “simbolico”; scomparendo la chiarezza semiologica dei termini 'Mezzogiorno e Isole', si assume ora che l'intervento pubblico sia limitato a un'anodina e

anonima endiadi di "risorse aggiuntive e interventi speciali ... in favore di *determinati* Comuni ... Regioni".

Ma, se già il vigente testo trascura, *ut sic*, "Mezzogiorno e Isole", la questione appare più problematica sol che ci s'interroghi sugli effetti applicativi della disposizione di revisione costituzionale prevista nel ddl cost. (c.d. Bossi), colta anche alla luce delle principali esperienze comparative (caso britannico e caso spagnolo).

La *devolution* dei ddll cost. del 2002-2004, individuata politicamente dalla componente leghista come tappa necessaria verso un federalismo 'vero', pur richiamandone la formula definitoria, poco ha in comune con il modello devolutivo seguito in Gran Bretagna. Aggiungendo un ulteriore comma all'art. 117 Cost., il ddl cost. ora approvato al Senato conferisce alle Regioni competenze legislative esclusive in alcune materie, ritenute fondamentali per i rapporti tra i poteri pubblici ed i cittadini, conservando comunque la clausola di residualità del riparto in favore delle Regioni.

L'attribuzione di individuate materie (assistenza e organizzazione sanitaria, istruzione scolastica e polizia locale) alla competenza 'esclusiva' delle Regioni comporta l'effetto di sopprimere l'estensione alle stesse del limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, che attualmente è vigente in ragione dell'iscrizione di tali materie alla competenza 'concorrente' delle Regioni.

Il legislatore regionale acquisisce, con la *devolution* del Progetto Bossi (e ora con ddl cost. n. 2544-A, per come approvato), competenze legislative svincolate dal limite dei principi fondamentali delle materie.

La differenza fra i due progetti risiede fondamentalmente nella facultizzazione o meno delle competenze esclusive. Mentre, infatti, tale acquisizione, nell'originario Progetto Bossi, risultava subordinata ad un'azione di auto-attivazione da esperirsi da parte di singole Regioni, nel nuovo ddl cost., essa è attribuita in via generale a tutte le Regioni. Così come, nel primo ddl, si era in presenza di un processo "ascendente", dal basso (ritenuto più coerente con l'idea del federalismo dei proponenti), nel secondo, la decisione viene invece direttamente operata dal legislatore di revisione costituzionale, evitandosi in tal modo il prodursi di asimmetrie competenziali fra le Regioni. Tale elemento giustifica l'abrogazione dell'art. 116, III co., Cost.. Tale genesi differenzia profondamente il Progetto Bossi rispetto alla *devolution* britannica, nella quale le competenze sono trasferite dal centro alla periferia, restando comunque assoggettate al controllo parlamentare.

Nel testo del ddl cost. n. 2544-A ora approvato scompare l'auto-attivazione da parte delle Regioni nell'appropriarsi delle richiamate materie, prevedendosi così, invece del testo ora vigente, una nuova disposizione secondo cui "Spetta alle Regioni la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie a) assistenza e organizzazione sanitaria; b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; d) polizia locale; e) ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

Al di là delle riflessioni sulle nuove logiche che sottendono la (ulteriore) revisione della Costituzione – sotto il profilo del carattere di auto-attribuzione delle competenze, nonché del carattere 'esclusivo' delle competenze-materie interessate – il ddl cost. n. 1187 (e ora il ddl cost. n. 2544-A, appena approvato) suggerisce di ri-porre l'interrogativo (già sollevato dal prof. Vandelli) se tale novazione sia da cogliersi come "una bolla di sapone" oppure come una "bomba" che faccia 'esplodere' la forma di Stato italiana delineata dalla Carta.

L'analisi del primo ddl cost. dimostrava come l'auto-attribuzione o meno della competenza esclusiva in alcune materie, da parte delle Regioni, determinasse anche un processo di differenziazione tra le Regioni simile a quanto si è venuto a determinare nelle Comunità autonome spagnole sulla base del principio dispositivo. Invero, la *devolution* all'italiana (sia del Progetto Bossi sia ora del ddl cost. n. 2544-A) non ricalca il riparto di competenze tra Stato e Comunità autonome realizzato in Spagna, configurando, piuttosto, un'esperienza del tutto nuova nello scenario del costituzionalismo contemporaneo. Ciò a maggior ragione se si considera che il ddl cost. n. 2544-A abroga il principio dispositivo (vagamente iberico) accolto nell'art. 116, III co., Cost., attualmente vigente e fondativo di un regionalismo funzionalmente asimmetrico ma certamente affatto etnicistico.

Inoltre, per concludere problematicamente sulla strategia riformistica del Progetto Bossi, se è pur vero che non si ritrovano nel diritto comparato altre esperienze similari di auto-attribuzione legislativa, è altresì vero che l'esatta portata del processo di auto-attivazione regionale appariva di difficile individuazione. Ed in ogni caso risultava del tutto opinabile se le Regioni "dovessero" o solo "potessero" attivare la competenza legislativa esclusiva. E' evidente che, a seconda dell'interpretazione che se ne poteva dare, si sarebbero potuto determinare spinte verso l'uniformità ovvero verso la differenziazione.

L'attivazione delle competenze da parte delle Regioni, sia essa facoltativa od obbligatoria, si rivelava strettamente connessa alla valenza attribuita all'"esclusività" delle competenze che le Regioni acquisivano. Tale esclusività difatti se, da un canto, svincolava il legislatore regionale dai principi

fondamentali della materia, dall'altro, continuava a sottoporlo ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali e, naturalmente, del rispetto della Costituzione. Un limite – quest'ultimo – che non si esaurisce nel rispetto della sua parte prima e che si lega a quel II co. dell'art. 117 Cost., che riserva allo Stato competenze legislative esclusive in tutta una serie di materie e àmbiti, che vanno dalla determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", dall'ordinamento civile e penale, alla tutela dell'ambiente e della concorrenza.

Le stesse osservazioni problematiche vanno sollevate anche con riferimento alla nuova formulazione del testo (per come previsto dall'art. 33 del ddl cost. approvato).

E' evidente, invero, che l'attivazione delle competenze legislative di tipo esclusivo da parte delle Regioni svincola le stesse esclusivamente dal limite dei principi fondamentali della materia, con la conseguenza che la competenza legislativa regionale *ex art. 117 Cost., IV co., Cost.*, diviene pari-ordinata a quella *ex II co. dell'art. 117 Cost.*

La *devolution* all'italiana si risolve, in quest'ipotesi, in una "bolla di sapone", che è tuttavia destinata a trasformarsi in "bomba" qualora la competenza legislativa esclusiva delle Regioni nelle materie di cui al IV co. dell'art. 117 Cost., coniugandosi con un'interpretazione da parte del sistema politico in sede di 'costituzione materiale', venisse intesa come un *tertium genus* che va ad affiancarsi a quella concorrente e a quella residuale. In questo caso, sarebbe evidente che i limiti trasversali del II co. dell'art. 117 sono destinati a soccombere, con effetti dirompenti sulla forma di Stato delineata dalla Costituzione.

Anche sul versante delle materie interessate dalla *devolution*, peraltro, numerosi sarebbero gli spunti di riflessione e di problematicità (in questa sede, tuttavia, non costituiscono oggetto di analisi).

Al di là delle questioni interpretative, il dato più significativo della *devolution* del Progetto Bossi si collocava nel rapporto tra tale progetto di revisione costituzionale e l'art. 119 Cost., il quale, al suo III co., stabilisce che "le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

In tale rapporto è possibile individuare il vero elemento di asimmetria insito nel disegno devolutivo scrutinato, visto che – proprio in considerazione del III co. dell'art. 119 Cost. – pare ragionevole assumere che non tutte le Regioni disporrebbero delle risorse per attivare tali competenze. Così, mentre alcune Regioni potrebbero attivare quelle competenze avendo le risorse

per farlo, altre, prive di capacità fiscali e di connesse risorse, continuerebbero a rimanere nel 'vecchio' assetto competenziale.

Pertanto, un primo scenario è rappresentato da una possibile asimmetria nelle prestazioni assicurate dallo Stato sociale per le sole Regioni che godono di autonomia fiscale (allo stato, solo quattro Regioni, sul totale delle Regioni ordinarie, dispongono di capacità fiscale sufficiente a finanziare le funzioni loro attribuite dal novellato testo costituzionale). Per le altre, le garanzie dello Stato sociale (soprattutto istruzione, salute e assistenza sociale) sono quelle assicurate dalle competenze legislative statali. Avendo tali competenze natura trasversale (come ha già ricordato la Corte nelle sentenze n. 282 e n. 407 del 2002), le garanzie si estendono anche alle competenze regionali, sia quelle concorrenti (III co.), sia quelle residuali (IV co.), che quelle esclusive (IVbis co.).

Rispetto al Progetto Bossi, il ddl cost. n. 2544-A ora approvato supera il principio dispositivo (sia nella versione del vigente art. 116, III co., Cost., sia nella versione dell'auto-attribuzione prevista nel Progetto Bossi) e con esso le possibili asimmetrie nel sistema regionale in favore di una revisione costituzionale ispirata all'uniformità ed alla generale attribuzione nelle materie del *welfare*, che risulta garantito dalla previsione (art. 119, IV co., Cost.) della "copertura integrale" delle funzioni attribuite alle Regioni. Tale vincolo, al contrario, nel ddl cost. n. 1187 non risultava affatto garantito, rimanendo pertanto le Regioni interessate all'auto-attribuzione legislativa strutturalmente condizionate dalla loro capacità fiscale.

Se dunque la forma di Stato delineata nel nuovo ddl cost. non pare, in via di principio, mettere in questione l'eguaglianza interterritoriale fra le Regioni, ormai omologate costituzionalmente nel regime costituzionale delle competenze loro attribuite, rimane aperta la questione della natura e dell'intensità dell'effetto novativo della disciplina proposta.

Se ad ogni novella costituzionale deve essere riconosciuto, in via interpretativa, una pretesa di effetto novativo rispetto alle norme *pariordinate* (*ex multis*, M. Volpi, in *federalismi.it*, 2002, nonché R. Tosi, nel *forum on line di quaderni costituzionali*), è da chiedersi se l'interpretazione del novellato Tit V Cost. alla luce della ulteriore novella, costituita (soprattutto) dalla sostituzione del IV co. dell'art. 117 Cost., possa essere interpretata come superamento, come abrogazione implicita, delle disposizioni di cui (soprattutto ma non solo) alla lettera *m* dell'art. 117, II co., Cost. (come ad es. quelle in materia di tutela della concorrenza, di ordine pubblico e di sicurezza, ecc).

Per continuare ad interrogarsi, con Vandelli (*Devolution e altre storie*, Bologna, 2003), circa la natura degli effettivi novativi (bolla di sapone vs bomba di sistema), la questione appena evocata non

pare certo superflua o astratta. Se la questione può avere anche liminarmente una sua ragionevolezza giuridica e una sua argomentabilità, non c'è dubbio che essa meriti adeguate argomentazioni e controargomentazioni di rango costituzionale.

A chi scrive, pare da sottolineare che la mancata chiarificazione *ex ante* della questione (in sede di approvazione della 'riforma della riforma') rischia, come è già avvenuto in altre materie (come ad. es. nel fragile ed incerto riparto delle competenze concorrenti), di portare ad una ulteriore sovraesposizione del Giudice delle leggi, che dovrà individuare, in questo come in altri casi, oltre alla conformità alla Costituzione delle leggi e delle attribuzioni dei soggetti istituzionali, lo "spirito" della stessa e i suoi interni bilanciamenti politico-costituzionali. Come ci si è già chiesti in altra sede, interessa davvero a qualcuno un simile ruolo assegnato alla Corte costituzionale?