

**“CITTADINI, GOVERNO, AUTONOMIE.  
Quali riforme per la Costituzione?”  
Siena, 11 febbraio 2005**

\*Relazione al Convegno:

## **La “devolution” e il nuovo Titolo V**

**di Tania Groppi**

*(professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico Università di Siena)*

SOMMARIO: 1. Il “cuore antico della riforma”... – 2. ... diventa una cenerentola. – 3. Una riforma nell’ottica della continuità (con il regionalismo italiano pre-2001). – 4. La ridefinizione degli elenchi di materie dell’art.117. – 5. Nuovi strumenti a garanzia del principio unitario: potere sostitutivo legislativo e controllo sul rispetto dell’interesse nazionale. – 6. Nuovi strumenti per l’autonomia: conferenza Stato-regioni e ricorso degli enti locali alla Corte costituzionale. – 7. Conclusioni: un progetto da rifiutare in blocco.

1. Nell’esame del d.d.l. 2544-B, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 15 ottobre 2004, e, mentre scriviamo, sottoposto al Senato della Repubblica (che lo aveva già votato, il 25 marzo 2004, in un testo poi modificato abbondantemente dalla Camera), le norme relative allo Stato regionale rappresentano, ad un tempo, il “cuore antico” e, potremmo dire, la “cenerentola” della riforma.

Il cuore antico perché da qui tutto ha avuto inizio. O, almeno, da qui ha avuto inizio il percorso della riforma costituzionale nella XIV legislatura. Dopo l’approvazione della legge costituzionale n.3 del 2001 in parlamento, e la sua entrata in vigore a seguito del referendum, esistevano infatti, nello scenario politico-istituzionale italiano, due esigenze che spingevano nel senso di una immediata riforma della riforma.

Da un lato, una esigenza politica, che caratterizzava la maggioranza uscita vincitrice dalle elezioni del 2001 (che alla riforma del Titolo V si era, nella parte finale dell’iter parlamentare e poi attraverso il referendum, opposta). Si trattava di dare risposta alle rivendicazioni di un partito della coalizione, la Lega Nord che, fin dal suo congresso del 1998, reclamava la “devolution” e che era riuscito ad ottenerne l’inserimento nel programma elettorale del centro-destra. Il punto n. 14 del programma dei primi nove mesi del governo Berlusconi era rappresentato proprio dalla “devolution” e lo stesso governo aveva al suo interno un ministro, senza portafoglio, denominato “ministro per le riforme istituzionali e per la devolution”, nella persona del leader del suddetto partito. Si comprende così come già il 26 febbraio 2002 fosse

---

\* In corso di pubblicazione in T.Groppi, P.Petrillo, “Cittadini, governo, autonomie: quali riforme per la Costituzione?”, Giuffrè, Milano, 2005, con il contributo della Provincia di Siena.

presentato alle Camere un d.d.l. di modifica dell'art.117 della Costituzione (AS n.1187) a tal fine indirizzato. Con tale testo si voleva consentire alle regioni che lo ritenessero di autoattribuirsi, in modo differenziato, competenze legislative definite "esclusive" in alcune materie come l'assistenza e l'organizzazione sanitaria, l'organizzazione scolastica, la definizione della parte dei programmi scolastici di interesse regionale, la polizia locale. Tecnicamente, si stabiliva di raggiungere tale risultato attraverso l'aggiunta di un ulteriore comma dopo il comma 4 dell'art.117 Cost., che prevede le competenze residuali delle regioni ordinarie.

Dall'altro, una esigenza giuridico-istituzionale, della quale si è avuto consapevolezza nel momento stesso in cui si approvava la legge cost. n.3 del 2001, ma che è andata rafforzandosi con il passare dei mesi e, poi, degli anni, dopo la sua entrata in vigore, nel novembre 2001. Bisogna sottolineare due aspetti.

Innanzitutto, la stessa riforma del titolo V si poneva come transitoria e non definitiva: una riforma da completare. Gli artt.10 e 11 della legge cost. n. 3 del 2001 lasciavano prefigurare la necessità di riformare la seconda camera e di modificare gli statuti speciali.

Inoltre, molti punti della riforma risultavano insoddisfacenti per gli stessi suoi sostenitori. I quali facevano rilevare che la fretta di concludere l'iter legislativo entro la XIII legislatura aveva condotto ad evitare un ulteriore passaggio parlamentare, che sarebbe stato necessario per perfezionare gli elenchi delle competenze, precisare i rapporti regioni enti-locali, rivedere il potere sostitutivo: una riforma da chiarire e da precisare.

Con il passare del tempo, queste esigenze sono emerse in modo ancora più netto, soprattutto a fronte della elevata conflittualità stato-regioni, manifestatasi fin dal 2002, e che ha condotto la Corte costituzionale, nel 2003 e nel 2004, a dedicare uno spazio mai prima raggiunto al giudizio in via principale.

Nel 2003, il primo anno nel quale la Corte ha affrontato appieno le nuove questioni, ben il 15% delle decisioni è stato emesso nel giudizio in via principale (contro il 2% del 2002) e delle 136 sentenze il 35,92% ha risolto questioni sollevate nel giudizio principale (a fronte del 40,29% di sentenze pronunciate nel giudizio incidentale). La Corte, come ha detto nella conferenza stampa annuale per il 2003 il suo presidente, Gustavo Zagrebelsky, "è stata chiamata a una funzione di supplenza non richiesta e non gradita". Nel 2004, quasi il 22% delle decisioni è emesso nel giudizio principale, mentre delle 167 sentenze, il 37,72% risolve questioni incidentali e ben il 48,5% ricorsi promossi in via principale. Per la prima volta nella cinquantennale storia della Corte costituzionale italiana, il numero delle sentenze rese nel giudizio principale supera quello delle sentenze emesse nel giudizio incidentale.

Le ragioni di questa situazione sono molteplici, alcune "fisiologiche", altre "patologiche". In primo luogo, si è di fronte a norme costituzionali nuove che, per loro

natura, chiedono di essere interpretate: mancano precedenti giurisprudenziali che possano fornire punti di riferimento. In secondo luogo, il nuovo testo era privo di norme transitorie: ciò ha accresciuto la difficoltà del passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento e la sopravvenuta legge “La Loggia” (legge 131/2003) non sembra aver risolto i problemi aperti. In terzo luogo, è mancata l’attuazione da parte del legislatore statale, anzi, si può dire che, dopo il 2001, esso ha continuato a comportarsi come se la riforma non esistesse. Come ha sottolineato il presidente Onida nella conferenza stampa del 20 gennaio 2005 sulla giustizia costituzionale nel 2004, “ci siamo trovati e ci troviamo di fronte ad una contraddizione, fra un disegno costituzionale innovativo e ambizioso, e una realtà effettiva, di metodi e contenuti della legislazione governativa e parlamentare, e talora anche regionale, di organizzazione, di capacità di gestione delle rispettive competenze e delle forme di collaborazione, restata largamente ferma ai caratteri del passato. Si sono individuati degli obiettivi, più o meno condivisibili che siano, ma non si sono individuati con sufficiente precisione e realismo i percorsi necessari e possibili per passare dall’assetto preesistente a quello nuovo prefigurato. Questa contraddizione ha posto e pone la Corte di fronte al difficile compito di risolvere le controversie cercando di dare soluzioni che non contraddicano la lettera e lo spirito del nuovo titolo V, ma che tengano conto della realtà di un ordinamento che non può conoscere interruzioni e vuoti, anzitutto nella tutela dei diritti delle persone e nella stessa continuità degli apparati e dell’azione amministrativa”.

L’elevata conflittualità, sommata ai rilievi sulle insufficienze del testo del 2001, ha fatto ritenere non più procrastinabile una riforma della riforma, pena la perdita di efficienza e di funzionalità del sistema e finanche la messa in discussione della opzione stessa in favore di uno Stato decentrato (si vedano al riguardo le osservazioni più volte avanzate dalla Confindustria).

Mi pare che questa esigenza non debba essere letta come un’anomalia italiana e che non discenda unicamente dalle peculiarità del clima politico nel quale è maturata la riforma del 2001. Non mi sembra, in altri termini, che abbiano inciso oltremisura su questa situazione né il fatto che l’attuazione della riforma sia stata affidata alle forze politiche che si erano opposte alla medesima, né la polarizzazione del sistema politico, con il conseguente scontro tra governo nazionale e regioni governate dall’opposizione.

Il diritto comparato, infatti, ci mostra a sufficienza che una caratteristica propria dei processi federativi è appunto quella di operare come processi, ovvero attraverso distinte tappe, con una progressiva implementazione delle riforme (si possono citare vari esempi, ma per rimanere a ordinamenti che hanno visto all’opera processi di decentralizzazione, centrifughi, basti pensare alla Spagna e al Belgio).

Quindi, si tratta di un “cuore antico” perfettamente spiegabile e giustificabile, alla luce dello stesso testo della riforma del titolo V e poi dei suoi successivi, conflittuali, sviluppi.

2. Il problema, mi pare, non è tanto quello dell' "an" di una nuova riforma del titolo V, ma del "quomodo". Il cuore antico, infatti, nel testo al nostro esame, si è trasformato nella "cenerentola" della riforma. Ciò per due ordini di rilievi.

Da un lato, perché, una volta deciso di far confluire la "devolution" bossiana entro un più ampio quadro di riforma, la maggiore attenzione delle forze politiche di maggioranza è stata dedicata ad altre parti del testo, ed *in primis* alla forma di governo.

Dall'altro, perché il testo messo a punto nei due passaggi parlamentari finora conclusi risulta altamente contraddittorio, confuso, difficilmente comprensibile, al punto da poter far sorgere dubbi sulla sua capacità di incidere (in un modo o nell'altro) sul funzionamento dello Stato regionale italiano. Come ha detto Leopoldo Elia, si tratta di un testo talmente ambiguo da dar vita a una "riforma al vento".

In altri termini, il capo V del testo (attuali artt. 37-50, dei quali qui ci occupiamo) non pare in grado di rispondere a nessuna delle due esigenze che hanno spinto a una riforma della riforma:

a) non a quella politica, poiché, come vedremo, è un testo che legge i rapporti centro-periferia in ottica rigorosamente centralistica, e svuota completamente il progetto (di per sé discutibile, ma comunque piuttosto chiaro) di devolution della Lega Nord;

b) non a quella giuridico-istituzionale, poiché non affronta il principale nodo della conflittualità Stato-regioni: ovvero il riparto di competenze sulla base di elenchi di materie, in un sistema che non prevede forme di collaborazione riguardo all'esercizio delle competenze legislative.

Questi caratteri del testo che andiamo ad esaminare implicano tre ulteriori considerazioni preliminari, senza le quali mi pare difficile spiegare perché si sia giunti a tanto misero risultato. Tre considerazioni sul metodo delle riforme costituzionali.

Innanzitutto, si è applicata anche alla riforma costituzionale una tecnica che, negli ultimi anni, ha connotato la vita politica italiana, ovvero l' "effetto annuncio". L'importante non sono le cose, ma il loro nome. L'importante è dire che si sta introducendo la devolution, il federalismo, il premierato ecc... Non rileva, poi, se si tratta di nomi vuoti o usati a sproposito. L'importante è ciò che appare, non ciò che è.

Inoltre, la riforma costituzionale è diventata terreno di scontro politico. Non solo tra maggioranza e opposizione, ma all'interno stesso della maggioranza. La riforma della riforma del titolo V è altamente significativa al riguardo: metti un po' di federalismo, aggiungi un po' di centralismo, dai una limatina qui e una là, per accontentare i differenti partners di coalizione, ed ecco fatta una riforma priva, nel suo insieme, di qualsiasi significato.

Ciò si collega strettamente a un altro aspetto, ovvero all'assenza nel procedimento di revisione dei soggetti "riformati", nella specie regioni ed enti locali. Essi partecipano, così come i singoli costituzionalisti, alle audizioni realizzate dalle

commissione affari costituzionali di Camera e Senato, senza peraltro che il loro parere abbia alcun peso. In ciò si esaurisce la loro partecipazione. Devo dire che, nel progetto di riforma, all'art. 38, che modifica l'art.116, è prevista una interessante forma di partecipazione delle regioni speciali alla modifica dei loro statuti, attraverso una procedura che, benché in modo macchinoso, prevede comunque un'intesa con la regione interessata. Non si vede perché solo alle regioni speciali debba essere consentito esprimersi sulla modifica delle norme che ne definiscono l'autonomia. Ritorno su questo punto alla fine della mia relazione.

3. Venendo a un esame dei contenuti del testo, va innanzitutto rilevato che esso apparentemente non mette in discussione l'impianto della riforma del 2001, ma lo conferma, limitandosi ad alcune modifiche.

Ma c'è di più. Sotto l'apparente continuità con la riforma del 2001, in realtà il progetto di riforma ne svuota gli elementi di maggiore novità, avallando la lettura continuista rispetto alla vicenda e ai caratteri dello Stato regionale italiano che in questi tre anni ha dato della riforma del 2001 il Parlamento nazionale. Il quale, come molti commentatori hanno rilevato, ha continuato ad operare come se la riforma non esistesse. Lettura continuista che è stata fatta propria anche dalla Corte costituzionale, che ha avallato la maggior parte delle decisioni del legislatore nazionale.

Anche negli anni più recenti, così come in passato, infatti, l'orientamento della Corte costituzionale è stato volto in gran parte ad assecondare, in nome del principio unitario, gli interventi del legislatore statale che sottraggono competenze alle regioni, nonostante la scomparsa dal testo costituzionale di ogni riferimento all'interesse nazionale.

Molteplici sono gli strumenti utilizzati dalla Corte per giustificare gli interventi statali, riconducendoli alla tutela del principio unitario.

a) Il principale è senza dubbio il principio di sussidiarietà, cui la Corte costituzionale ha fatto ricorso per introdurre un meccanismo, assente nel testo costituzionale, finalizzato a rendere flessibile il riparto delle competenze legislative, secondo un modello non dissimile dalla *konkurrierende Gesetzgebung* dell'art. 72 del *Grundgesetz*.

La Corte, con una decisione che, a detta di molti commentatori, ha "riscritto il titolo V", ha affermato che, qualora in nome del principio di sussidiarietà (espressamente codificato nell'art.118 Cost. riguardo alle funzioni amministrative) lo Stato conservi alcune funzioni amministrative, perché ritenute di interesse unitario, ciò avrà anche conseguenze sulla competenza legislativa, che resterà statale. La possibilità, per lo Stato, di disciplinare, in nome delle esigenze unitarie, profili delle materie di competenza concorrente che non gli competerebbero, è tuttavia temperata dall'affermazione che "i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il

normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata” (sentenza 303/2003; successivamente v. sentenza 6/2004).

b) Un aspetto altamente problematico è rimasto quello della definizione delle materie. Qui, nonostante il ribaltamento della enumerazione delle competenze, con l'attribuzione alle regioni della competenza residuale, la Corte si è attestata su posizioni particolarmente penalizzanti per l'autonomia regionale, almeno sotto tre punti di vista.

Innanzitutto, la Corte ha circoscritto le competenze regionali residuali, dell'art.117, comma 4, riportandole a ambiti “interstiziali”. Essa ha affermato “l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, 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” (sentenza 370/2003). Ad esempio, i lavori pubblici, di cui pure l'art. 117 non parla, costituiscono “ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti” (sentenza 303/2003). Materie innominate, come l'edilizia e l'urbanistica, sono a loro volta ricondotte dalla Corte entro la competenza concorrente del “governo del territorio” (sentenza 362/2003).

Inoltre, la Corte ha continuato a utilizzare, al fine di ricondurre un determinato oggetto entro una materia, il criterio legislativo-evolutivo. Con la conseguenza che un cambiamento nella legislazione ordinaria di settore può comportare lo spostamento della collocazione di un oggetto nel riparto materiale delle competenze legislative dell'art. 117 Cost. Così, ad esempio, a seguito della evoluzione legislativa, la disciplina degli asili nido viene ricondotta entro la materia dell'istruzione e, per alcuni profili, entro quella della “tutela del lavoro” (sentenza 370/2003); la disciplina delle fondazioni di origine bancaria è ritenuta estranea, a seguito degli sviluppi legislativi, alla materia concorrente “casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale”, per essere ricondotta invece a quella, statale, dell'ordinamento civile (sentenza 300/2003). Gli atti statali di trasferimento delle funzioni amministrative, benché precedenti alla riforma costituzionale del 2001, hanno continuato a mantenere la medesima valenza interpretativa del passato ai fini della definizione delle materie (vedi sentenze 9 e 26/2004, sui beni culturali, oppure 287/2004, sui servizi sociali). In sostanza, questa impostazione comporta un permanere della decostituzionalizzazione

del riparto delle competenze, in favore di una definizione offerta, in via unilaterale, dal legislatore statale.

In terzo luogo, molte delle materie di competenza statale dell'art. 117, comma 2, sono state lette dalla Corte non come materie, ma come "clausole trasversali", capaci di incidere su tutte le materie di competenza regionale. In particolare, si è fatto ricorso a tale tecnica interpretativa per le materie statali più strettamente legate ai diritti fondamentali: la tutela dell'ambiente (sentenze 407/2002 e 536/2002), la tutela della concorrenza (sentenza 14/2004), l'ordinamento civile (sentenza 359/2003), i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti in ogni parte del territorio nazionale (sentenze 282/2002 e 88/2003).

c) Altro aspetto controverso è quello della definizione dei principi fondamentali. Anche qui, in molte occasioni, si è assistito a uno svuotamento delle competenze regionali. Basti pensare al caso in cui la Corte individua nella legislazione statale un principio fondamentale che impone la riserva allo Stato della disciplina di una parte della materia. Ad esempio, essa ha qualificato come principio fondamentale quello "secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato" (sentenza 253/2003). In altri casi, essa ha definito come principio fondamentale l'intera disciplina statale di una materia, in quanto essa realizza un corretto equilibrio tra valori costituzionali. In tal modo, la legislazione statale in materia di vivisezione ha acquisito "in blocco" lo *status* del principio fondamentale, poiché esprime "il punto di equilibrio della sperimentazione", bilanciando il rispetto verso gli animali con l'interesse collettivo alla sperimentazione (sentenza 166/2004). Tale avocazione di competenza allo Stato, attraverso la qualificazione come principi fondamentali di disposizioni statali che espropriano del tutto la regione della materia, in alcuni casi può essere ricondotta alla esigenza di garantire l'uguaglianza dei diritti. Ciò è evidente laddove la Corte definisce principi fondamentali previsioni contenute in una legge statale che debbono essere "necessariamente uniformi" su tutto il territorio nazionale: la sentenza 361/2003, sul c.d. "fumo passivo", afferma la natura di principi fondamentali delle disposizioni statali che prevedono varie fattispecie di illecito amministrativo al fine della tutela della salute. Il carattere di principi fondamentali, necessariamente uniformi, si ricava dalla "loro finalità di protezione di un bene, quale la salute della persona, ugualmente pregiudicato dall'esposizione al fumo passivo su tutto il territorio della Repubblica: bene che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali. La natura di principi fondamentali delle norme in questione si comprende non appena si consideri l'impossibilità di concepire ragioni per le quali, una volta assunta la nocività per la salute dell'esposizione al fumo passivo, la rilevanza come illecito dell'attività del fumatore attivo possa variare da un luogo a un altro del territorio nazionale".

d) Il ruolo centrale del principio unitario emerge anche nella interpretazione che la Corte ha dato dei poteri statali repressivi e sostitutivi previsti dagli art. 127 e 120, comma 2, Cost.

Riguardo all'art.127, va ricordato che a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, molto si è discusso sulla possibilità che, nell'ordinamento italiano, fosse da ritenere superato un altro elemento di differenziazione tra il ricorso statale e quello regionale alla Corte costituzionale: ovvero quello dei vizi denunciabili. Nella vigenza del vecchio titolo V, infatti, si era affermata una posizione giurisprudenziale secondo la quale lo Stato poteva censurare le leggi regionali per qualsiasi tipo di vizio, mentre le regioni potevano far valere unicamente i vizi di incompetenza. L'ipotesi prevalente era che tale limitazione dovesse ormai ritenersi estesa anche allo Stato, come conseguenza della scomparsa della sua competenza legislativa generale, con la conseguente trasformazione del giudizio principale in un vero e proprio conflitto di attribuzioni legislative, che avrebbe condotto a una "parità delle armi" tra Stato e regioni. La Corte costituzionale ha però respinto tale impostazione. Essa ha confermato la propria precedente giurisprudenza, secondo la quale le regioni possono invocare parametri estranei alle norme sulle competenze solo quando la violazione di tali parametri possa riflettersi sulle competenze regionali<sup>1</sup>. Ma tale limitazione non è stata estesa anche ai ricorsi statali. La Corte, con la sentenza 274/2003, ha ribadito la possibilità, per lo Stato, di impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale (nel 2004, v. la sentenza 162). Secondo la Corte, infatti, anche nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato è "pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica

---

<sup>1</sup> Ponendosi in esplicita continuità con la giurisprudenza precedente, ad esempio, la Corte ha ritenuto ammissibili ricorsi regionali che invocavano a parametro l'art.77 Cost. (sentenza 6/2004) o l'art.79 (sentenza 196/2004, sul condono edilizio, qualificato dalle regioni ricorrenti come "amnistia impropria"). Al contrario, essa ha dichiarato inammissibile (sentenza 287/2004), perché non relativa alla difesa delle proprie competenze costituzionali, la censura rivolta da una regione avverso i commi da 1 a 5 dell'art. 21 del decreto-legge n. 269 del 2003, riguardanti la concessione di un assegno per il secondo o ulteriore figlio, impugnati per contrasto con l'art. 3 della Costituzione. Le disposizioni in questione, secondo la ricorrente, avrebbero luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento, rilevante agli effetti dell'invocato parametro costituzionale, sia per l'attribuzione dell'assegno *de quo* alle sole donne residenti, cittadine italiane o comunitarie, e non anche alle "famiglie di cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia", sia per la concessione dello stesso indipendentemente dalle condizioni economiche e sociali delle destinatarie. Una interessante questione è quella della possibilità per le regioni di ergersi a paladine dell'autonomia locale, secondo il citato art.9 della legge n.131/2003. In un caso del genere, peraltro relativo alla prima impugnazione di una legge di un'altra regione (sentenza 533/2002) la Corte ha ritenuto ammissibile questa censura, precisando però che dalla lesione dell'autonomia locale risultava anche una violazione di quella regionale.



dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento”. In ciò, la Corte conferma l'impostazione di chi vedeva nel giudizio principale su iniziativa dello Stato uno strumento dell'unità della Repubblica, orientato primariamente e direttamente all'interesse oggettivo dell'ordinamento alla eliminazione delle leggi incostituzionali<sup>2</sup>.

e) Quanto all'art 120, comma 2, e al potere sostitutivo là previsto, la Corte ne ha sottolineato il carattere di rimedio straordinario, a garanzia del principio unitario. Essa ha precisato (sentenza 43/2004) che “la nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali – il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato”. Ha aggiunto poi che “quanto all' ‘unità giuridica’ e all' ‘unità economica’, quale che ne sia il significato... si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi ‘naturalmente’ facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 della Costituzione”. L'intervento del governo finalizzato a garantire tali interessi essenziali prescinde dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie (e, dovremo aggiungere, da quello delle competenze legislative, in quanto, benché le clausole dell'art.120, comma 2, siano riconducibili alle riserve statali dell'art.117, comma 2, esse non si riferiscono a “materie”, ma a quelle che la stessa Corte ha definito “competenze idonee ad investire tutte le materie”: sentenza n. 282/2002).

f) La necessità di garantire i diritti, a costo di sacrificare l'autonomia regionale, è evidente anche nell'emergere, con la sentenza 13/2004, di un nuovo tipo di tecnica decisionale nel giudizio principale (un cenno era contenuto anche nella sentenza 370/2003, poi ripreso anche nella 423/2004: in entrambe, dichiarando incostituzionale la previsione di fondi statali con vincolo di destinazione, si afferma che “La particolare rilevanza della misura in questione – che richiede continuità di erogazione, in relazione ai diritti costituzionali implicati – giustifica che restino salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti”). La Corte costituzionale, infatti, pur riconoscendo che una legge statale invadeva le competenze regionali, e dichiarandone l'incostituzionalità, ha ritenuto di mantenere questa legge in vigore fino a quando le singole regioni non approvino loro leggi che vadano a sostituirsi a quella statale. La

---

<sup>2</sup> Così G.ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il mulino, 1988, 234 ss.

ragione di questa singolare pronuncia, che introduce nell'ordinamento italiano un istituto caratteristico della giustizia costituzionale tedesca, la incostituzionalità dichiarata ma con differimento nel tempo degli effetti, è che la lacuna che si verrebbe a determinare potrebbe produrre una violazione dei diritti fondamentali dei cittadini. La Corte costituzionale, pertanto, come mostrano le successive sentenze 16/2004 e 49/2004, introduce una sorta di test da compiere prima di dichiarare l'incostituzionalità di una legge statale nel giudizio principale: occorre verificare che l'annullamento di tale norma non comporti un "diretto ed immediato pregiudizio ai diritti delle persone". Il ripristino del corretto ordine delle competenze è rinviato quindi a un momento futuro, pur di non creare un vuoto nella tutela di un diritto fondamentale (nel caso della sentenza 13/2004, si trattava di quello alla istruzione).

La conseguenza di questa giurisprudenza è, come si è detto, l'affermazione di una lettura del testo costituzionale continuista rispetto allo Stato regionale pre-2001.

La riforma del titolo V, pur tra molte incertezze di fondo, pareva reggersi su alcuni punti fermi, veri e propri pilastri intorno ai quali cercare di costruire, attraverso l'attuazione e l'interpretazione, un modello armonico e funzionante di Stato decentrato.

L'ampliamento della potestà legislativa regionale, risultante dall'inversione della tecnica di riparto delle competenze prevista nel vecchio art.117 costituiva uno dei pilastri della riforma: le regioni, sulla base del nuovo testo costituzionale, venivano a caratterizzarsi essenzialmente in quanto "legislatori", a spese del parlamento nazionale, le cui attribuzioni erano rigorosamente circoscritte entro l'elenco del secondo comma dell'art.117. Indubbiamente, già la lettura di questo elenco ingenerava i primi elementi di perplessità: da esso risultava che le regioni potevano continuare a dettare, come in passato, soltanto norme volte a regolare l'esercizio delle funzioni amministrative (restando sottratto loro il diritto civile, il diritto penale, il diritto processuale); inoltre, l'elenco in questione si presentava infarcito di clausole trasversali, che ben potevano prestarsi a giustificare un intervento statale nelle materie di competenza regionale. Era comunque innegabile il tentativo di circoscrivere la competenza legislativa statale: esso derivava, oltre che dall'elencazione contenuta nel citato secondo comma, anche dalla clausola residuale del quarto comma e dalla nuova configurazione delle competenze concorrenti. Riguardo a queste ultime, la nuova formulazione dell'art.117, terzo comma, pareva precludere allo Stato interventi che non fossero volti a dettare principi fondamentali. La scomparsa, infine, dell'interesse nazionale dall'art.127 faceva venire meno il principale strumento che negli anni era stato utilizzato per scardinare il riparto delle funzioni legislative, in quanto lo Stato vi aveva basato innumerevoli interventi centrali nella sfera regionale.

I primi anni di vita della riforma, attraverso l'azione congiunta del legislatore nazionale e della giurisprudenza costituzionale, hanno contribuito a smantellare questa iniziale impostazione. Oggi, non è più possibile sostenere che lo Stato decentrato

italiano si caratterizza per la posizione centrale assunta dai legislatori regionali, a spese del parlamento nazionale. Benché il titolo V sia stato riscritto nel 2001, occorre tristemente ma realisticamente rilevare che poco è cambiato nei rapporti Stato-regioni. La ripartizione delle competenze è ancora una volta nelle mani dello Stato centrale, indipendentemente dal ribaltamento della tecnica di enumerazione delle materie nell'art.117 Cost.

Anche se, come ritiene la gran parte della dottrina<sup>3</sup>, questa giurisprudenza è finalizzata, nello svolgimento di quel ruolo di supplenza “non richiesto e non gradito” dalla Corte, a cercare di dare al modello di Stato regionale italiano post-2001 una coerenza che sembra mancare nel testo costituzionale, in nome della uguaglianza dei diritti fondamentali, tuttavia non se ne può negare l'effetto paradossale: ovvero lo svuotamento di uno degli aspetti qualificanti della riforma del 2001, cioè la nuova ripartizione delle competenze legislative.

Detto e acquisito che manca nel progetto una vera seconda camera che rappresenti le autonomie e che possa servire a ridurre la conflittualità immettendo regioni ed enti locali nel procedimento decisionale nazionale, mi soffermerò su due aspetti della riforma della riforma: a) cosa cambia nel riparto di competenze legislative, entro il quale è incasellata la vecchia “devolution”; b) i nuovi strumenti per garantire il principio unitario.

Mi pare che l'esame di questi due aspetti (aspetti cruciali, tenuto conto che la riforma del 2001 vedeva il suo pilastro centrale nella inversione del riparto di competenze e introduceva già molti strumenti per la garanzia del principio unitario) porta a sostenere che il progetto non risponde a nessuna delle due esigenze alle quali si voleva dare soluzione: a) non a quelle politiche, poiché non si introduce più autonomia, ma, per dirla con uno slogan, più centralismo; b) non a quelle giuridico-istituzionali, poiché non contribuisce a chiarire il riparto delle competenze né introduce elementi che consentano di ridurre la conflittualità.

Farò infine un cenno a due strumenti nuovi che sono introdotti dal testo, e che, se inseriti in un contesto adeguato, potrebbero avere una certa utilità nell'assicurare il corretto funzionamento di uno Stato decentrato. Ma che, al contrario, in un contesto inidoneo, possono accrescerne le disfunzioni, procurando più danni che altro. Si tratta della costituzionalizzazione della Conferenza Stato-regioni e della introduzione del ricorso diretto degli enti locali alla Corte costituzionale.

4. Quantitativamente parlando, la maggior parte delle nuove norme, riguardo al Titolo V, sono indirizzate a modificare l'art.117. In tale contesto, come si è detto, viene ad inserirsi anche, modificata, l'originaria proposta di “devolution”.

---

<sup>3</sup> Si vedano i saggi raccolti in *Le regioni*, 2-3/2004.

Quel che risalta è la scelta di mantenere la logica dell'art.117, ovvero la ripartizione di competenze per materia. Logica alquanto discutibile di per sé, in quanto proprio la definizione delle materie, e la riconduzione all'una o all'altra di un oggetto di disciplina, ha dato luogo alla maggiore conflittualità e ha costretto la Corte costituzionale a cimentarsi con un compito improbo. Non solo, ma è stata mantenuta anche la distinzione tra competenze esclusive dello Stato, competenze concorrenti e competenze regionali residuali, che vengono qui innovativamente qualificate come "esclusive".

Gli interventi su questo articolo si strutturano in tre aspetti.

In primo luogo, è eliminato, nel comma 1, che elenca i limiti che tutte le leggi, statali o regionali, incontrano, il riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento internazionale. Così facendo, limitandoci a considerazioni relative allo Stato regionale, si fa sì che il rispetto del diritto internazionale non costituisca più un obbligo (anche) per le leggi regionali.

In secondo luogo, vengono apportate molteplici modifiche agli elenchi dei commi 2 e 3.

Nel complesso, moltissime sono le materie che dal comma 3 transitano nel comma 2. Allo Stato spettano, secondo il testo approvato dalla Camera dei deputati, "grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza", "ordinamento della comunicazione", "ordinamento delle professioni intellettuali", "sicurezza del lavoro", "ordinamento sportivo", "norme generali sulla tutela della salute; sicurezza e qualità alimentari", "produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia". Oltre a ciò, l'art. 38 aggiunge tra le competenze esclusive statali, la "promozione internazionale del sistema economico produttivo nazionale", la "politica monetaria", la "tutela del credito", le "organizzazioni comuni di mercato".

Nel comma 3 tali materie o scompaiono, oppure residuano limitatamente all'ambito regionale. Restano di competenza concorrente "reti di trasporto e di navigazione" "comunicazione di interesse regionale, ivi compresa l'emittenza di ambito regionale; promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche", "istituti di credito a carattere regionale", "ordinamento sportivo regionale", "produzione e trasporto e distribuzione dell'energia". Una precisazione che suscita molteplici perplessità, visto che gli interventi regionali sono sempre e comunque circoscritti a tale ambito, in conseguenza di quel limite che da sempre la dottrina ha ricostruito come "limite territoriale". Tale precisazione contribuisce ad accrescere la confusione interpretativa: quando infatti, come continua ad avvenire per molte materie, non si fa riferimento all' "ambito regionale", occorrerebbe chiedersi se la disciplina regionale può fuoriuscire da tale ambito. Inoltre, abbiamo ormai "materie" che si trovano disseminate nei tre commi dell'art. 117: basti pensare all'istruzione (che vede

nel comma 2 le norme generali, nel comma 3 l'istruzione, nel comma 4 l'organizzazione scolastica e la definizione di parte dei programmi scolastici). Nessuna precisazione è introdotta riguardo ai principi fondamentali che continuano a essere di difficile individuazione, come mostra la recente giurisprudenza costituzionale al riguardo.

La innovazione principale avrebbe dovuto essere l'inserimento nell'art.117 della cd. "devolution". Ciò che avviene, non però nella forma dell'aggiunta di un ulteriore comma dopo il comma 4, ma in quella della sostituzione del comma 4 con un nuovo testo, secondo il quale spetta alle regioni la potestà legislativa, innovativamente definita esclusiva, in una serie di materie che, oltre a quelle previste dall'originario d.d.l. sulla devolution (rivisto solo circa la polizia locale, che è ora definita, più precisamente ma più riduttivamente, come "polizia amministrativa regionale e locale"), comprendono anche le vecchie competenze residuali. L'elemento di novità è pertanto il carattere "esclusivo" delle competenze regionali residuali e la espressa enunciazione di alcune di esse.

Il carattere esclusivo parrebbe voler escludere da tali ambiti l'intervento del legislatore statale nell'esercizio delle sue competenze esclusive, specie di quelle trasversali. L'enunciazione espressa di alcune materie, poi, parrebbe voler arginare la riappropriazione da parte dello stato dei relativi compiti, ponendo un "paletto" espresso, che dovrebbe aiutare la ricostruzione giurisprudenziale delle competenze.

Mi pare però che entrambi i tentativi siano destinati al fallimento, proprio sulla base della giurisprudenza costituzionale già maturata sul nuovo titolo V. Mi pare infatti difficile che la Corte rinunci a far valere le esigenze unitarie, specie in relazione alla uguaglianza nei diritti, che sottostanno alle competenze statali trasversali del comma 2, soltanto perché il nuovo testo usa la parola "esclusive" o perché sono esplicitate alcune etichette. Tanto più che un tale trattamento dovrebbe essere riservato non solo alle materie della originaria devolution, ma a tutte le competenze residuali. In altri termini, se torniamo oggi a quello che Luciano Vandelli diceva della devolution bossiana (bolla di sapone o bomba?) la risposta mi pare piuttosto chiara. Tanto più che, anche in queste materie, operano vecchi e nuovi strumenti unitari. E che risulta disattivata una ulteriore, potenziale, mina, quella della autoattribuzione delle competenze "esclusive" (il d.d.l. Bossi diceva a tale fine che "le regioni attivano la competenza legislativa esclusiva"). Il progetto in esame elimina qualsiasi possibilità di differenziazione competenziale tra le regioni: non solo non consentendo di "attivare" le nuove competenze enumerate, ma anche abrogando il comma 3 dell'art.116 che, sia pure attraverso un meccanismo macchinoso e di difficile attivazione, aveva invece aperto uno spiraglio in favore di una differenziazione competenziale tra regioni a statuto ordinario.

5. Quanto agli strumenti posti a garanzia del principio unitario, vanno menzionate le modifiche apportate dal testo agli artt.120 e 127 Cost., relativi rispettivamente ai poteri statali sostitutivi e repressivi.

Con la prima si estende il potere sostitutivo, che, secondo la maggior parte degli autori, nella formulazione del 2001 dell'art.120, comma 2, riguardava unicamente le funzioni amministrative, anche all'attività normativa, ivi compresa la potestà legislativa regionale. Si introduce in tal modo un congegno che permette allo Stato di riappropriarsi della potestà legislativa regionale per un'ampia serie di motivi (mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria; grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica; quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica) e relativamente a tutte le materie di competenza regionale, anche quelle "esclusive" dell'art.117, comma 4. Si tratta pertanto di una ipotesi assai diversa da quella prevista dall'art.72 della Legge fondamentale tedesca: non solo poiché si è pur sempre di fronte all'esercizio di un potere "sostitutivo", ma soprattutto per la vastità delle materie coinvolte (tutte le materie regionali) e per la difficoltà a precisare le ragioni dell'intervento statale, con la conseguenza di rendere difficilmente giustiziabile l'intervento statale (come mostra la stessa esperienza tedesca, sia pure in presenza di un testo costituzionale più preciso, anche relativamente al ricorso contro i provvedimenti statali: v. al riguardo la sentenza 24 ottobre 2002 del BVerfG).

Né sembra di poter sostenere che si tratti di una "costituzionalizzazione" di quel meccanismo di flessibilità delle competenze ritenuto indispensabile e, di fatto, introdotto dalla Corte costituzionale con la sentenza 303/2003. Va rilevato, infatti, che le garanzie per l'autonomia regionale sembrano assai più ridotte di quelle previste dalla sentenza medesima, che aveva parlato della necessità di una previa intesa per poter attrarre funzioni (amministrative) in sussidiarietà, mentre l'art.120 si limita a riferirsi al rispetto del principio della leale collaborazione.

Con la seconda (art.45) è previsto un annullamento delle leggi regionali per violazione dell'interesse nazionale, ovvero per un vizio di merito, da parte di un soggetto politico, quale il parlamento in seduta comune. Su tale previsione, che ripristina nella sostanza il meccanismo già previsto dai costituenti nell'art.127 Cost. e mai utilizzato, c'è ben poco da dire. Si tratta di un potere che non ha riscontro nel diritto comparato e che è incompatibile con forme di Stato di tipo federale. La contraddittorietà della riforma, la sua mancanza di una visione d'insieme dello Stato delle autonomie trova in tale disposizione il suo punto di emersione più palese.

6. Il testo approvato dalla Camera dei deputati, a differenza di quello uscito dal primo esame del Senato, si preoccupa di intervenire su una serie di punti problematici della riforma del 2001 (e del 1999). Ad esempio, viene corretta la formulazione dell'art.123, espungendone il riferimento ormai obsoleto al commissario del governo e

precisando la funzione del consiglio delle autonomie locali; viene circoscritto lo scioglimento automatico del consiglio, di cui all'art.126, alle sole ipotesi relative alla rottura del rapporto fiduciario presidente-consiglio, espungendone i casi di morte o impedimento permanente; introduce il divieto di terzo mandato per il presidente della regione; introduce fin dal primo comma dell'art.114 il richiamo ai principi di leale collaborazione e sussidiarietà; ritorna sul problema di Roma capitale; ritorna sul tema del coordinamento Stato-regioni; si occupa dell'esercizio associato delle funzioni dei piccoli comuni.

Tutti aspetti, più o meno pregevoli, dei quali si potrebbe discutere, che denotano la volontà "correttiva", e non "sostitutiva" rispetto al testo del 2001.

Ci sono però due punti che si pongono come importanti innovazioni, volte a colmare altrettante lacune del testo del 2001.

Innanzitutto, la costituzionalizzazione, nell'ambito del nuovo art.118, della Conferenza Stato-regioni. Come è noto, è questa la sede nella quale è venuto, concretamente, svolgendosi, il regionalismo cooperativo italiano. Tale caratteristica contribuisce a distinguerlo da altre esperienze regionali, come quella spagnola, ove manca una sede unitaria di negoziazione Stato-regioni, per assimilarlo alla evoluzione, in favore delle relazioni intergovernative, delle principali esperienze federali (specie quelle anglosassoni, caratterizzate da seconde camere insufficienti a rappresentare le realtà locali). Tuttavia, nonostante l'importanza della Conferenza (e, poi, delle conferenze che ad essa si sono affiancate, la Stato-città e la conferenza unificata), il regionalismo cooperativo italiano si è caratterizzato per una lacuna: non essendo la conferenza e le sue competenze previste in costituzione, ciò ha determinato la impossibilità di esigerne il coinvolgimento (pena la invalidità della legge) nel procedimento legislativo. Orbene, la costituzionalizzazione potrebbe contribuire a superare tale difficoltà. Se non fosse per due ragioni, che rischiano di svuotare questa sia pure importante previsione della sua portata innovativa: da un lato, la qualificazione della conferenza come sede per "realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi e intese". Definizione che sembra ricacciarla, così come mostra l'articolo in cui è prevista, il 118 appunto, nel mondo della collaborazione amministrativa; ostacolo questo che sarebbe comunque superabile in via interpretativa, se non si sommasse con l'altro problema, ovvero con il fatto che la partecipazione regionale al procedimento legislativo dovrebbe essere assicurata dal senato federale. In altri termini, conferenza Stato-regioni e senato federale non possono coesistere come protagonisti del procedimento legislativo. Dove ciò accade, come ad esempio in Canada o Australia, è perché le relazioni intergovernative si sono sviluppate al di fuori della Costituzione scritta, per superare un deficit delle seconde camere. Ma è assurdo prevedere, in uno stesso, nuovo, testo costituzionale, la presenza di tutti e due gli strumenti (come mostra ad esempio la costituzione tedesca, che ha fatto una scelta precisa).

Inoltre, l'art. 46 del progetto introduce il ricorso alla Corte costituzionale di comuni, province e Città metropolitane, qualora una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o delle regioni leda le competenze costituzionalmente attribuite loro. Si tratta di una disposizione che contribuisce a superare una lacuna della riforma del 2001, la quale, dopo aver equiparato, nell'art.114, l'autonomia regionale a quella locale, non ne prevedeva però una analoga forma di garanzia. Al punto che era intervenuta, in modo macchinoso e poco soddisfacente, la legge "La Loggia", che, all'art. 9, aveva previsto che la "Conferenza Stato-Città" (che rappresenta gli enti locali a livello statale) o il Consiglio delle autonomie locali (che rappresenta gli enti locali a livello regionale), possono chiedere, rispettivamente, al Consiglio dei ministri o alla Giunta regionale, di sollevare questione di legittimità costituzionale di una legge (rispettivamente) regionale o statale. Un rimedio giudicato poco efficace, in quanto Consiglio dei ministri e Giunta regionale non erano comunque obbligati a promuovere il ricorso. Se, pertanto, la nuova disposizione pare rappresentare un passo ulteriore nella direzione già scelta nel 1948, poi ribadita nel 2001, quella di scegliere una forma di Stato che non fosse né regionale né provinciale, ma desse vita a un "ordinamento policentrico delle autonomie locali", non se ne possono negare le difficoltà applicative: se non vengono introdotti, dalla legge costituzionale cui rinvia l'art.127-bis, gli adeguati filtri, la competenza in esame rischia di travolgere, ben più di quanto non stia facendo il giudizio in via principale, la Corte costituzionale.

7. Per concludere. L'assenza di una seconda camera effettivamente rappresentativa delle regioni (e l'unica soluzione soddisfacente pare essere quella tedesca) rende la gran parte delle norme di riforma del titolo V contenute nel testo in esame (e, *in primis*, la modifica degli elenchi delle materie, "devolution" compresa) del tutto inutili, come non scritte. Le competenze continueranno ad essere definite, come in passato, dal legislatore statale e le sue scelte saranno sottoposte alla ratifica della Corte costituzionale, ratifica che sarà negata soltanto nei casi più macroscopici. Quello che, sì, è in grado di operare perfettamente, fin da subito, sono i due nuovi strumenti unitari: potere sostitutivo legislativo e ricorso di merito a tutela dell'interesse nazionale.

In tal modo, nessuna delle due esigenze cui si dice di voler dare risposta trova soluzione. Certamente non l'esigenza di fare chiarezza, di superare la conflittualità; ma nemmeno le esigenze politiche da cui si è preso avvio (quelle della Lega nord, per intendersi). E' davvero difficile, anche per i più abili illusionisti, nascondere la natura centralista del testo. Le sole esigenze (politiche) soddisfatte sono quelle spartitorie: si è dato ad ogni pezzo della maggioranza un pezzo del titolo V, senza considerare l'insieme. Il risultato sta davanti ai nostri occhi.

Cosa fare a questo punto? Non credo di essere troppo pessimista se ritengo che l'unico modo è ripartire da capo. Dalla riflessione, ricca e articolata, sul testo del 2001 e



sulla giurisprudenza costituzionale successiva. Se si esce dall'ottica dell'uso della riforma costituzionale come strumento di lotta politica, e si ritorna a una visione della revisione come strumento per rispondere alle necessità del sistema, ci si rende conto che non esiste nessuna urgenza immediata che imponga di approvare, costi quel che costi, questo testo. C'è certo la necessità di individuare strumenti che consentano di superare la conflittualità, ma lo si può fare anche ripartendo, con calma e ponderazione, da un nuovo progetto. Con una consapevolezza: che senza la partecipazione al procedimento di revisione costituzionale dei soggetti dell'autonomia, qualsiasi riforma è destinata a fallire.