

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

Audizione del 11 dicembre 2006

Audizione di Tania Groppi,
Professore ordinario di diritto pubblico, Università di Siena

1. Il problema su cui intendo soffermarmi e che mi pare sia stato al centro dei lavori della Commissione, a partire dal questionario predisposto, è quello del macroscopico scostamento che, a cinque anni dall'entrata in vigore della legge cost. n.3 del 2001, sussiste tra costituzione scritta e costituzione vigente. Credo che ciò ci imponga di riflettere, piuttosto che sui singoli accorgimenti tecnici, sulle ragioni stesse dell'opzione in favore di uno Stato decentrato. In tale ottica, sottoporro alcune considerazioni che mi sono in larga misura suggerite dall'osservazione delle esperienze comparate, che peraltro non citerò espressamente.

Lo scostamento può riassumersi così: la potestà legislativa non è ripartita sulla base degli elenchi dell'art.117; le funzioni amministrative non sono state conferite secondo il principio dell'art.118; le risorse finanziarie non sono distribuite sulla base dell'art.119; lo statuto regionale non può scegliere la forma di governo, come invece sembrerebbe derivare dall'art.123.

Tale stato di cose è il risultato di interventi legislativi statali, di ricorsi governativi, di decisioni della Corte costituzionale che non è questo il luogo per ripercorrere.

In sintesi estrema, si può dire che ha prevalso la continuità con l'assetto del regionalismo italiano precedente alla riforma del 2001: in particolare è stata riaffermata una concezione del principio unitario incentrata sul ruolo di garanzia dello Stato, che gli rende lecito intervenire in ogni materia, indipendentemente dagli elenchi dell'art.117.

2. Le misure da assumere per fronteggiare questa situazione dipendono dalle cause che si ritiene ne siano alla base.

La premessa è, ovviamente, la considerazione che, perché la costituzione scritta abbia un senso, deve tendere alla effettività. Quando lo scostamento tra costituzione scritta e costituzione vigente supera un certo livello, si è di fronte

ad una patologia del sistema, alla quale occorre rimediare, nel senso di ridurre lo scostamento. Ciò che può essere conseguito o attraverso una modifica delle norme costituzionali che le adegui alla effettività dei rapporti o attraverso una modifica del quadro dei rapporti, che lo riconduca entro il disegno delle norme costituzionali: in altre parole, è l'alternativa tra riforma o attuazione.

3. Le ragioni della ineffettività del Titolo V della Costituzione italiana mi pare che possano essere ricercate seguendo due vie, una che si appoggia su cause definibili, in vario senso, contingenti e una che invece riflette sulle cause “di sistema”.

Tra le cause di tipo contingente dello scostamento tra previsioni costituzionali ed effettività dei rapporti spicca la spiegazione in termini politici della inattuazione della riforma del Titolo V: se si ritiene che l'ostilità del centro-destra alla riforma costituzionale del 2001 è stata la principale causa della sua inattuazione, oggi, venuta meno quella maggioranza, non resta che procedere all'attuazione.

Ma inserirei in questa categoria anche quelle cause che fanno pernio sulla presenza di alcune lacune, anche gravi, nella riforma del 2001, anch'esse dovute a ragioni a loro modo “contingenti”, come la mancata costituzionalizzazione di meccanismi di raccordo e collaborazione (dei quali esisteva un embrione, mai attuato, rappresentato dalla integrazione con rappresentanti regionali e degli enti locali della commissione parlamentare per le questioni regionali). Da questo punto di vista, sarebbe sufficiente completare la riforma del 2001 con quella della seconda camera per ottenere uno Stato delle autonomie funzionante ed effettivo: compito arduo, ma non tale da rimettere in discussione il complesso della forma di Stato disegnata nel 2001.

4. Qualora invece si ritenga che le cause sono di sistema, il problema si fa più complesso.

Parlando di “cause di sistema” intendo riferirmi al fatto che il testo costituzionale, che contiene previsioni, specie in materia di potestà legislativa, assai vicine a quelle caratteristiche degli Stati federali, non sia adeguato alle esigenze che emergono dal corpo sociale e sia pertanto sprovvisto di legittimazione. In altri termini, seguendo questa via, si potrebbe sostenere che nel 2001 si è fatto un balzo in avanti – sostenuto anche, tra gli altri, da chi vi parla – che si è successivamente rivelato inidoneo alla realtà italiana.

Occorre allora interrogarsi sulle ragioni che stanno alla base di una differenziazione su base territoriale, in ordinamenti per il resto improntati al principio di uguaglianza, come quelli, cui anche il nostro appartiene, nati sulla base dei principi del moderno Stato di diritto. E, *in primis*, sulle ragioni che giustificano l'attribuzione di scelte politiche di rango legislativo (ovvero immediatamente infracostituzionale) ad assemblee esponenziali di collettività locali, come sono i Consigli regionali: ché è il problema della potestà legislativa, come disegnata dall'art.117, quello che sembra oggi al centro del più grave scostamento tra testo ed effettività costituzionale.

Prima di tutto, la differenziazione può essere giustificata da motivi forti di tipo “nazionale” o storico: fatto questo che deve essere escluso in Italia, ove mancano pulsioni regionali a sfondo nazionalistico (se si escludono i territori su cui insistono alcune delle regioni speciali) e dove non esiste neppure una richiesta di autonomia su base storica, in virtù della mancata corrispondenza tra le regioni individuate dalla costituzione e gli stati preunitari.

Il senso di uguaglianza e di una comune cittadinanza è profondo, il tasso di differenziazione tollerato dal sistema è minimo, specie quando vengono in discussione le scelte politiche di fondo, ad esempio quelle che attengono al godimento dei diritti. Vari indicatori potrebbero essere citati in tal senso: a partire dalle leggi approvate dai Consigli regionali, ivi comprese quelle annullate dalla Corte costituzionale (dalle quali emerge una differenziazione circoscritta), agli studi dei sociologi e dei politologi sul modo di essere delle istituzioni, anche regionali, della società civile, e perfino della psicologia delle singole persone.

Ciò non toglie che esistano ormai, anche in virtù di più di trent'anni di regionalismo, identità regionali caratterizzate da diversificate esigenze economiche e sociali, che si possano rispecchiare nel corrispondente livello istituzionale: con l'avvertenza che non può essere parificato a identità regionale quello che è bieco egoismo delle regioni più ricche. Le competenze delle regioni dovranno essere in ogni caso adeguate alla domanda di autonomia che proviene dalla comunità regionale: tenendo presente la opportunità di congegni volti a una differenziazione dei livelli competenziali, in risposta a tali diverse esigenze (nel 2001, in nome di tale necessità, è stato introdotto il meccanismo previsto dall'art. 116, comma 3, Cost., che consente alle regioni che ne facciano richiesta di ottenere, con il consenso dello Stato, maggiori competenze in una serie di materie: meccanismo che dovrebbe essere mantenuto).

5. Se in Italia la scelta “federale” non risponde alla esigenza delle comunità regionali di voler compiere scelte politiche fortemente divergenti, al contrario, pare ormai, in un momento in cui la complessità delle relazioni, interne ed esterne allo Stato, si moltiplica, di non poter prescindere da una scelta in favore del decentramento (regionale e locale) a scopo di efficienza, intesa quale adeguatezza: è ben possibile che, dato un quadro uniforme di scelte politiche di fondo, certi territori possano gestire alcune funzioni in modo migliore, perché più adeguato alle loro specifiche caratteristiche di quanto potrebbe fare lo Stato centrale attraverso una politica uniforme. Accanto all'efficienza, il decentramento può favorire la responsabilità, quale punto di snodo tra efficienza e democrazia. Mi pare infine che acquisti attualità, in favore di uno Stato decentrato, anche l'elemento partecipativo, in un momento in cui il sistema politico nazionale appare in seria difficoltà nel rapportarsi con la società civile.

6. Efficienza e partecipazione: quello che resta da chiedersi è se l'assetto istituzionale delineato dalla riforma del 2001 risponde a queste primarie esigenze.

Lo scostamento da cui si è partiti, tra *constitution in the books* e *constitution in action*, in questa prospettiva, mostrerebbe che non è così, che si è trattato di una scelta non consona alle esigenze della società italiana.

Ma c'è di più. Neppure l'assetto "di fatto" che si è creato attraverso gli interventi del legislatore statale e della Corte costituzionale è soddisfacente.

Non mi pare infatti che, al momento, si possa dire che esistano processi decisionali più efficienti e più partecipati rispetto a quelli precedenti al 2001: quel che, attraverso i vari meccanismi di riaccantonamento allo Stato delle competenze, accompagnati dal principio di leale collaborazione, si è ottenuto, è che la maggior parte delle decisioni siano assunte dal livello di governo centrale, con la partecipazione dei governi regionali, attraverso processi decisionali complessi e spesso confusi, che vedono comunque un protagonismo esclusivo degli esecutivi. Proprio l'opposto, direi, delle esigenze che sono alla base del decentramento.

7. Per concludere. Il senso della riforma del 2001 era quello, "federale", di circoscrivere l'intervento dello Stato a materie elencate (esclusive o concorrenti), lasciando alle regioni le scelte politiche primarie (ovvero con il solo limite delle norme costituzionali) in tutte le altre materie, dalle quali lo Stato avrebbe dovuto essere escluso: una soluzione idonea unicamente se le esigenze da soddisfare fossero state quelle di politiche fortemente differenziate nei diversi territori, in risposta a forti identità regionali.

Se si riconosce che in Italia non esistono pulsioni di tal fatta non resta (a meno di non voler procedere sulla strada della costruzione di identità regionali artificiali, basate su "tradizioni" inventate) che prenderne atto e procedere, in modo pragmatico e deideologizzato, in favore dell'assetto che possa meglio essere adeguato a queste finalità: un assetto che non può essere centrato sulla potestà legislativa "esclusiva" delle regioni, ma che lasci lo spazio aperto, in ogni materia, per una possibile concorrenza statale; che riconduca allo Stato tutte quelle materie sulle quali la differenziazione non risponda ad esigenze di efficienza; che valorizzi i margini di autonomia delle regioni laddove si tratti di scelte siano più specificamente legate al territorio.

Ovvero, non resta che far coincidere la Costituzione formale – non con l'attuale assetto dei rapporti materiali, ma – con quelli che sono i bisogni della società italiana, che soli possono fornirle una base di legittimazione. Tale processo non è drammatico e non deve essere letto come una "sconfitta": gli Stati decentrati vivono di riassetto e sperimentazione.

L'alternativa, sempre possibile, e certamente meno ardua, consiste nel continuare a rimettere l'evoluzione dello Stato decentrato italiano, così come è avvenuto nei passati cinque anni, a un intreccio tra negoziato politico e interventi normativi di rango non costituzionale, che si sviluppa attraverso

continui aggiustamenti legislativi e giurisprudenziali, al di fuori di qualsiasi disegno prestabilito.

Con conseguenze non secondarie, però, dobbiamo essere consapevoli, sulla certezza del diritto e su quella stessa efficienza che rappresenta una delle principali ragioni d'essere di uno Stato decentrato.