

Franco Pizzetti

Il disegno di legge delega del Governo per la attuazione del Titolo V e la adozione della “Carta delle autonomie locali”: riusciremo a uscire dalla “selva oscura” per tornare a “riveder le stelle”?*

**Testo rivisto dell'intervento svolto al Convegno organizzato da Anci-Toscana “Verso il nuovo codice delle autonomie”.
Firenze, 30 marzo 2007, Auditorium del Duomo*

Premessa

1. Orizzonte e obiettivi del testo del Governo

Il disegno di legge delega recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri finalizzato a dare attuazione al Titolo V della Costituzione, così come riformato dalla l. cost. n. 3 del 2001, si presenta, già nella sua struttura, come un'opera dalle enormi ambizioni: qualcosa che ricorda l'ottava sinfonia di Mahler, con la sua pretesa di tutto comprendere e tutto risolvere rispetto a una realtà che, se pure non è così complessa come quella dell'umanità immersa nell'Universo che il grande ultimo romantico austro-boemo aveva l'ambizione di esprimere e ricomprendere tutta nella sua sinfonia, è certamente di dimensioni non meno difficili da realizzare, almeno nella realtà italiana di questo periodo.

L'orizzonte nel quale questo disegno di legge delega si colloca, infatti, non è soltanto quello rappresentato dalla mera attuazione del Titolo V della Costituzione (rispetto alla quale, anzi, esso manca di una parte essenziale, quale quella rivolta all'attuazione dell'art. 119 relativa al c.d. “federalismo fiscale”). L'ambizione vera è piuttosto quella di affrontare e chiudere – “una volta per tutte” si direbbe – l'infinita

transizione dallo Stato unitario di matrice risorgimentale alla piena realizzazione della Repubblica delle autonomie, già contenuta in tutta la sua forza nell'art. 5 della Carta costituzionale del 1948.

Pur nell'arco di soli nove articoli, infatti, questo testo normativo torna ancora una volta ad individuare e affrontare pressoché tutti i nodi irrisolti dell'articolazione plurisoggettiva e policentrica che caratterizza la Repubblica italiana fin dal suo sorgere. Nodi, questi, che la riforma del Titolo V ha più aggravato che risolto.

Il pregio incontestabile di questo testo consiste, dunque, in una duplice e audacissima ambizione: dare piena attuazione all'ancora del tutto inattuato nuovo Titolo V della Costituzione, da una parte e, al medesimo tempo, sciogliere tutti i complessi e intricati nodi che, intorno al "disegno costituzionale delle autonomie locali" delineato già nella Costituzione del 1948 e rafforzato dalla riforma costituzionale del 2001, si sono venuti sempre più aggrovigliando nel corso di tutta l'esperienza repubblicana, dall'altra parte.

1. Le caratteristiche più problematiche di un progetto dalle grandi ambizioni

2. La natura dei "principi" di cui all'art.1 del d.d.l. fra legislatore statale e legislatore regionale

Fin dall'art. 1 questo testo, pur collocandosi in un panorama formalmente rispettoso dell'attuazione delle norme del nuovo Titolo V della Costituzione, e in particolare di quelle contenute negli art. 114, 117 e 118, assume un tenore che va molto oltre la mera attuazione della normativa costituzionale e persino oltre il formale rispetto del sistema delle fonti previsto dalla nostra Carta costituzionale.

Basti pensare al dettato del secondo comma di questo stesso art. 1, nella parte in cui afferma che: "Stato e Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze legislative,

provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle disposizioni contenute nella presente legge. A tal fine osservano i seguenti principi...”.

Da una parte, si deve prendere atto del chiaro, e sotto molti aspetti apprezzabile, tentativo di affrontare i nodi reali di una problematica che la stessa riforma costituzionale ha lasciato ancora troppo aperti e che, proprio per questo, continuano a rappresentare un ostacolo quasi insormontabile a una definitiva, e corretta, stabilizzazione della Repubblica delle autonomie. Tra questi nodi spicca, in particolare, quello relativo alla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni (anche, e specialmente, rispetto alle funzioni fondamentali degli Enti locali) che in questa norma è solo presupposto come risolto mentre è più specificamente e chiaramente ripreso nell’art. 6.

Dall’altra parte, tuttavia, non appare irragionevole domandarsi a che titolo una legge dello Stato, e per di più una legge delega che sta fissando, si avrebbe ragione di credere, principi a cui deve attenersi (solo) il legislatore delegato, può pretendere di dettare i principi a cui devono attenersi (anche) le Regioni.

La domanda è inevitabile: si tratta di principi di delega o di principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato verso i legislatori delle Regioni?

O di entrambe le cose?

Sono principi conformi a quanto previsto dall’art. 76 Cost., o siamo di fronte ad un caso da manuale di “*principi double-face*”, riconducibili solo in parte al dettato al richiamato art. 76 Cost. e in altra parte invece riferibili piuttosto a quanto previsto nel terzo comma dell’art. 117 Cost. (e anche nel secondo comma dello stesso articolo 117, sia pure solo per la parte relativa alle eventuali leggi regionali che pretendessero di disciplinare nell’ambito delle funzioni fondamentali degli enti territoriali di cui alla lettera p) ricadenti nelle stesse materie del terzo comma)?

E ancora: se, almeno di fatto, siamo in presenza di “*principi double-face*”, siamo proprio sicuri che una tecnica del genere sia praticabile?

In ogni caso: è conforme al dettato costituzionale il fatto che la legge statale pretenda di stabilire principi fondamentali tanto penetranti verso competenze regionali che non necessariamente rientrano fra le competenze concorrenti?

Di più: atteso che alcuni di questi principi sembrano riguardare solo lo Stato (in particolare quello di cui alla lettera a) del secondo comma dell'art. 1), mentre gli altri principi contenuti nelle lettere b), c) e d) del medesimo comma sembrano esplicitamente rivolgersi sia allo Stato che alle Regioni, come devono essere intese queste norme?

È escluso, infatti, che si possa liquidare il problema semplicemente osservando che, almeno in parte, esse sembrano richiamare principi già stabiliti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Se così fosse, esse non sarebbero norme necessarie e tutt'al più potrebbero avere un carattere dichiarativo-ricognitivo.

A maggior ragione, però, in questo caso sarebbero comunque norme che ben difficilmente potrebbero assumere la forma giuridica specifica di “principi” ai quali Stato e Regioni sono vincolati, se non al “prezzo esorbitante” di affermare che si possono utilizzare le norme di principio contenute in una legge statale anche unicamente a fini ricognitivi.

Le leggi statali di principio ex art. 117, terzo comma Cost., sono state previste essenzialmente come uno strumento del legislatore statale finalizzato a compiere specifiche scelte politiche unificanti. Sarebbe dunque una “torsione” del sistema se questo strumento fosse utilizzato al diverso effetto di riprendere unicamente a fini ricognitivi gli indirizzi giurisprudenziali della Corte costituzionale. Indirizzi, questi, derivanti da un'attività interpretativa della Carta che è specifico compito del giudice delle leggi compiere in via vincolante per tutti.

In ogni caso basta leggere il secondo comma dell'art. 1 per vedere che in questo testo vi è di più, molto di più.

Infatti, nella loro latitudine, questi principi si estendono ben oltre quanto affermato nelle decisioni della Corte e prevedono criteri e parametri molto specifici, che vengono assunti e imposti come vincoli comuni a entrambi i legislatori.

Non si vede dunque davvero come esse siano accettabili nella loro “forma” di norme statali, stabilite unilateralmente dallo Stato con la duplice e diversa pretesa di vincolare con un medesimo contenuto di principio e un medesimo dettato normativo, da un lato, il legislatore delegato ex art. 76 Cost., e, dall’altro, la competenza legislativa delle Regioni ex art. 117 terzo comma Cost.

Competenza regionale che, peraltro, stando a quanto previsto dall’art. 6 dello stesso testo governativo, è da queste stesse norme considerata come riguardante anche le funzioni fondamentali degli enti territoriali, così come individuate dal legislatore statale in via esclusiva, almeno quando queste rientrino nelle materie del terzo comma dell’articolo 117 Cost.

Tutto questo, però, presuppone una “lettura” della Costituzione che si basa su una specifica e tuttora fortemente “orientata” interpretazione del dettato costituzionale relativamente a un punto molto controverso del rapporto tra Stato, Regioni ed altri enti territoriali: quello cioè di come debba essere interpretata e considerata la competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali e di organizzazione degli enti territoriali prevista dall’art. 117, comma secondo, lettera p) Cost.

Un’interpretazione, quella accolta in questo disegno di legge, che non è unanimemente condivisa, proprio perché non tutti riconoscono come pacificamente esistente la competenza del legislatore regionale anche rispetto alla disciplina delle funzioni fondamentali degli enti territoriali, quando queste insistano nelle materie di competenza regionale.

E allora? Cosa sono queste norme?

Sono forse una sostanziale “*actio finium regundorum*” tra Stato e Regioni in ordine al potere legislativo di assegnazione agli enti territoriali di funzioni amministrative, formulata con una tecnica che, a garanzia minima dei due contraenti e degli enti locali interessati, contiene anche un sostanziale accordo circa la disciplina delle modalità del loro esercizio?

Sembrerebbe proprio questo il significato da attribuire a tali norme. Norme che, dunque, si autodefinirebbero “principi” ma che, in realtà, sarebbero qualcosa di affatto diverso.

Certo questo non toglie che resti aperta la domanda se si tratta di una “presa d’atto” comune e condivisa del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in ordine alla disciplina delle funzioni amministrative degli enti territoriali, o piuttosto di una “decisione interpretativa comune” di Stato e Regioni su come debbano essere interpretate e applicate le norme costituzionali che disciplinano il loro rispettivo potere legislativo in questo settore.

La differenza fra le due ipotesi non è certo irrilevante, eppure nemmeno questo è, a ben vedere, l’interrogativo principale.

La domanda essenziale che ci si deve fare, infatti, è piuttosto un’altra sia che queste disposizioni siano considerate come una presa d’atto comune, o una come decisione interpretativa comune: dove e quando le Regioni hanno concorso a scriverle ed eventualmente ad approvarle?

E per contro: se le Regioni non hanno concorso a determinarle e, comunque, tali norme non si configurano esplicitamente come il risultato del concorso delle Regioni alla decisione che le ha adottate, come possono essere accettate nel loro contenuto?

In ogni caso e quale che sia la prospettazione di queste disposizioni che si ritenga di dover sostenere: come può un disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri contenere norme di tale portata?

È evidente, peraltro, che a nulla vale l’osservazione che esse comunque sono allo stato contenute soltanto in un disegno di legge governativo e che ovviamente dovranno essere approvate dal Parlamento per poter diventare legge. È pacifico infatti che questo non aiuta a risolvere alcunché.

La questione di fondo che questa normativa pone riguarda perciò due aspetti ben specifici: *a)* se disposizioni di tal genere (il cui significato sostanziale è quello di dare un’interpretazione condivisa a uno dei nodi più delicati e storicamente più difficili che da sempre si frappone a un assetto stabile e coeso della Repubblica delle

autonomie) possano essere assunte con fonte di rango legislativo dello Stato, ancorché approvata dal Parlamento; *b*) se, come tali, esse possano vincolare non solo e non tanto il legislatore statale quanto soprattutto quello regionale.

3. Il d.d.l. delega e l'effettivo coinvolgimento degli Enti locali nel procedimento di attuazione del Titolo V della Costituzione

Non meno importante è un altro aspetto, che emerge con assoluta evidenza da questa prima analisi. Un aspetto che è strettamente collegato al primo profilo di criticità del testo governativo che si è precedentemente individuato e che vale a rafforzare la complessità della stessa questione di fondo da ultimo posta.

Il nodo che con queste disposizioni-principio si vuole affrontare e si spera di risolvere riguarda storicamente tre soggetti e non due: lo Stato, le Regioni e il sistema degli altri enti territoriali. Infatti, a ben vedere, tali principi definiscono i confini e gli obblighi dei due legislatori rispetto a questo terzo soggetto, privo di potere legislativo ma ricco di garanzie costituzionali e dotato di una posizione di pari rilevanza costituzionale di quella riconosciuta ai due livelli territoriali dotati di potere legislativo.

È noto a tutti che, proprio la difficoltà di trovare un ragionevole punto di equilibrio tra i tre diversi livelli di governo e di regolazione coinvolti, accentuato dalla difficoltà di definire allo stesso tempo i confini fra i legislatori e le garanzie per gli enti territoriali, ha rappresentato sinora uno degli ostacoli più formidabili alla stabilizzazione del sistema policentrico italiano.

Possiamo ritenere, ora, che le disposizioni contenute nel secondo comma dell'art. 1 di questo disegno di legge raggiungano davvero l'obiettivo di stabilizzare il sistema?

Dobbiamo interpretare i principi contenuti in questo comma come principi accettati e condivisi anche dal sistema degli enti territoriali, oppure no?

Certo, nessuno può realisticamente ritenere che sia sufficiente a garantire questi enti quanto previsto nel comma 3 dell'art. 1, che si presenta ed è, questa sì, come una norma puramente ricognitiva di un dettato costituzionale. Dettato che, a sua volta, è allo stesso tempo tanto chiaro quanto difficile da applicare, ma al quale comunque la disposizione del terzo comma citato nulla aggiunge.

La problematica in questione assume un rilievo tutto particolare nell'economia del disegno di legge, giacché il successivo articolo 6, tutto dedicato alla legislazione regionale e rispetto alla quale esso pretende di stabilire vincoli di tempo e di contenuto, prevede che spetti alle Regioni non solo disciplinare le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali individuate dai decreti delegati, ma anche determinare la loro allocazione e l'assegnazione delle relative risorse fra i diversi livelli di governo in modo da evitare duplicazioni. Aspetto questo che, pur temperato dal richiamo ai principi dell'art. 2 (ma non, si badi, dell'art. 1) – che, per questa parte, assumono dichiaratamente la natura di principi fondamentali ex art. 117, terzo comma, Cost. – accentua le perplessità in ordine alla *actio finium regundorum* che l'intero testo vorrebbe compiere.

Qual è infatti il significato dell'individuazione statale delle funzioni fondamentali ex art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., se poi la allocazione di tali funzioni tra i diversi livelli di governo territoriali può variare da Regione a Regione? Possono davvero bastare i principi contenuti nell'art. 2 del testo, diventati per questa parte principi fondamentali ex art. 117 Cost., anziché essere principi direttivi ex art. 76 Cost.?

Ed è davvero accettabile che, in presenza di un quadro costituzionale su questo punto quantomeno discusso e discutibile, e di un nodo politico che da sempre costituisce uno dei principali punti di tensione tra Stato, Regioni e altri enti territoriali, tutto ciò possa avvenire senza alcuna forma di accordo formalizzato da parte degli enti territoriali interessati?

E ancora. È possibile che, in presenza di un quadro costituzionale che è sul punto quanto mai ambiguo e di una giurisprudenza costituzionale che riconosce la

competenza regionale a disciplinare le forme di associazionismo locale nelle sole materie di competenza regionale, il comma 3 dell'art. 6 di questo testo preveda, invece, che spetta alla legge regionale disciplinare *in generale* le forme e le modalità di associazionismo degli enti territoriali, comprese quelle che coinvolgono le province, senza fissare altro limite che il rispetto dei già citati principi contenuti nell'art. 2 del testo in esame?

E soprattutto: è possibile che ciò avvenga per decisione formalizzata in una legge delega dello Stato, senza adeguato coinvolgimento da parte delle Regioni e, soprattutto, degli stessi enti territoriali ai quali queste norme più direttamente si rivolgono e sui cui poteri di organizzazione e normazione regolamentare possono più nettamente e direttamente incidere?

Da ultimo: come può essere compatibile col quadro costituzionale contenuto nell'attuale Titolo V Cost. la previsione di un potere statale sostitutivo del potere legislativo regionale quale quello contenuto nel comma 2 dell'art. 6, in combinato disposto con quanto previsto dal primo capoverso del comma 1?

Certo, non è affatto difficile comprendere quale sia l'intento del legislatore statale e, in questo caso, del Governo proponente. È ben chiaro, infatti, lo sforzo di individuare linee concrete e sufficientemente definite di azione, che consentano di superare e sciogliere almeno i principali problemi che finora, e in misura crescente anno dopo anno, hanno condotto in concreto al blocco di ogni processo di evoluzione e stabilizzazione della Repubblica delle autonomie.

Blocco, questo, che è rimasto inscalfito, ed anzi casomai ha visto aumentare il suo spessore e le sue dimensioni, a seguito della stessa riforma del Titolo V della Costituzione.

Tanto detto, è inevitabile peraltro chiedersi se lo sforzo pur encomiabile posto in essere con le norme richiamate sia destinato al successo o rischi invece, quasi inevitabilmente, di incontrare nuove e ancora più insuperabili difficoltà.

4. Il d.d.l. delega e il tentativo di individuare e risolvere, in modo unitario e onnicomprensivo, tutti i principali nodi dell'attuale sistema costituzionale delle Autonomie

Le considerazioni sin qui svolte si dilatano ancora di più se l'analisi si estende più da vicino all'architettura e al contenuto complessivo di quanto previsto nei singoli articoli del disegno di legge, e segnatamente nell'art. 2 e nell'art. 4.

L'art. 2, in particolare, colpisce profondamente per il suo spessore un pò "barocco".

Esso è infatti costituito da un imponente complesso normativo che si sviluppa attraverso sette commi e numerosissimi capoversi, nell'ambito dei quali, come in un gioco di scatole cinesi, si moltiplicano i principi e i criteri direttivi indicati, da un lato, e i problemi affrontati di cui si cerca di delineare le soluzioni normative, dall'altro.

Insieme all'art. 4, tutto dedicato invece all'attuazione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., l'art. 2 costituisce davvero una sorta di monumentale visione globale dei temi e dei problemi che, decennio dopo decennio, la storia istituzionale del nostro paese ha sviluppato in materia di rapporti tra Stato, Regioni e enti territoriali.

Da questo punto di vista, la lettura di queste due norme costituisce un'esperienza importante e che merita il massimo apprezzamento.

Essa, infatti, consente di vedere tutti insieme e in tutta la loro complessità, la loro contraddittorietà e spesso la loro stessa reciproca incompatibilità, i grandi temi e le piccole questioni in cui, in misura crescente anno dopo anno, l'amministrazione regionale e locale si è trovata ad essere, e tuttora è, impigliata e aggrovigliata.

Cominciare la lettura dell'art. 2 del testo governativo significa, infatti, davvero entrare "in un selva oscura".

Una selva nella quale purtroppo, malgrado gli sforzi compiuti e gli indubbi accorgimenti di altissimo tecnicismo normativo che caratterizzano tutto il disegno di

legge, ben poche sembrano essere le speranze che questa volta sia possibile ritrovare con facilità la diritta via, da troppo tempo smarrita.

Nel loro complesso tutte queste norme, a partire proprio dall'art. 2 e dell'art. 4, ma tenendo conto anche dell'art. 1 già richiamato e delle altre disposizioni a contenuto più specificatamente definito, quali l'art. 3 dedicato alle Città metropolitane, l'art. 5 dedicato a Roma capitale, l'art. 7 dedicato alla rivisitazione delle circoscrizioni provinciali e il già citato – e strategico – art. 6, sembrano costituire una sorta di “Summa Teologica” di *aquinate memoria* in ordine alle difficoltà, finora dimostrate insuperabili, che l'instaurazione di una reale e funzionante “Repubblica delle Autonomie” comporta.

5. L'attuazione della delega e l'insufficienza delle sedi e dei meccanismi previsti per il coinvolgimento delle Regioni e degli enti territoriali

Di fronte a un disegno così ampio e ambizioso non si può rinunciare dunque a porre ancora una volta il medesimo interrogativo già avanzato lungo il corso dei paragrafi precedenti.

È davvero immaginabile che un progetto tanto ciclopico possa essere condotto in porto semplicemente attraverso una serie di decreti delegati multipli, tutti da emanare entro un anno, e con la previsione di un successivo e coordinato sforzo legislativo delle Regioni da compiere sotto la mannaia del potere sostitutivo dello Stato previsto dall'art. 6, secondo comma?

In questo quadro, anche la stessa, ancora un po' “mitica”, Carta delle autonomie viene ad essere collocata alla fine di tutto l'articolato, e si configura soltanto come un mega-decreto delegato da adottarsi come stadio finale di un processo che, pur articolato in più fasi temporali, resta comunque sempre tutto ristretto nel debole reticolo delle fonti costituite dalla legge delega, dai decreti delegati e dalle future leggi regionali da approvare da parte delle Regioni.

È davvero possibile che tutto questo sforzo possa compiersi restando ristretto dentro il procedimento della legge delega, prima, e dei decreti delegati, poi?

Vi sono ragioni serie per avere dubbi in proposito.

Né pare di sufficiente conforto sapere che comunque, come già è accaduto anche in sede di esame preventivo del disegno di legge governativo, la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata costituiranno la sede in cui il Governo, nell'attuare la delega ricevuta dal Parlamento, potrà e dovrà sentire il parere delle Regioni e degli enti territoriali.

È prudente, infatti, mettere in conto che il c.d. "passaggio in Conferenza", che nel corso delle c.d. "riforme Bassanini" si dimostrò, insieme all'altro passaggio non meno essenziale nella Commissione bicamerale istituita *ad hoc*, strategicamente fondamentale, questa volta possa non bastare.

Due sono, infatti, gli aspetti da tenere presenti.

In primo luogo, nella legislatura 1996-2001 si trattò di dar vita a una riforma a "Costituzione invariata", che si autodichiarava di dimensioni limitate alla sfera amministrativa e che operava in un ben diverso contesto costituzionale.

In secondo luogo, in quella fase lo strumento delle Conferenze, e in particolare, quello della Conferenza Unificata, era una novità, che vedeva per la prima volta l'istituzionalizzazione formale della partecipazione delle città, delle province, dei comuni e delle comunità montane al tavolo di dialogo col Governo. Per di più, proprio la Conferenza Unificata fu allora vissuta anche dalle Regioni come uno strumento importante di comune pressione sullo Stato a sostegno di una riforma che, pur promossa dal Governo, era sentita innanzitutto avvenire nell'interesse comune alla apertura di una nuova fase di evoluzione dell'ordinamento costituzionale.

Tutt'affatto diversa, invece, è la situazione attuale.

Oggi ci troviamo di fronte a quello che viene avvertito come gravissimo stallo del sistema complessivo, dovuto proprio alla perdurante inattuazione di una riforma già avvenuta, ma mai attuata.

Inoltre, il sistema delle Conferenze si presenta, e non da oggi, come una forma di raccordo istituzionale fra i diversi livelli di governo che viene percepito come uno strumento un pò vecchio, molto frusto e, soprattutto, troppo frustrato dall'inattività degli ultimi anni.

Non a caso del resto la stessa legge n. 131 del 2003, più nota come legge La Loggia, adottata nella scorsa legislatura come strumento, poi fallito, di dare attuazione al nuovo Titolo V, per cercare di dare una qualche forma di legittimazione condivisa al processo complesso che essa voleva avviare aveva puntato assai di più sulla "Intesa interistituzionale Stato-Regioni-Autonomie locali" stipulata nel maggio del 2002, e nella successiva, non fortunata, "Commissione Vari", istituita nell'autunno del 2003 presso il Ministero dell'Interno, che non soltanto sullo strumento più tradizionale delle Conferenze.

Occorre dunque rilanciare con molta inventiva la capacità di lavorare insieme dei diversi livelli di governo territoriali che fanno parte dell'unica Repubblica delle autonomie, individuando nuove forme di compartecipazione alla progettazione complessiva e soprattutto alla sua concreta attuazione.

Non basta, perciò, proporsi la lodevolissima intenzione di dare finalmente compiuta e coesa attuazione all'inattuato Titolo V, e al disegno costituzionale di una Repubblica innovata, rimasta oggi bloccata fra "un ieri che non è più" e "un domani che non è ancora".

Occorre inoltre mettere a punto nuovi strumenti di compartecipazione e di reale e concreto coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali interessati nel processo di attuazione di un disegno tanto ambizioso.

Purtroppo sotto questo aspetto il testo del disegno di legge delega non contiene innovazioni procedurali importanti, salvo la previsione all'art. 1, comma 4, di una "apposita sede di coordinamento" istituita per "la predisposizione degli atti istruttori relativi ai provvedimenti attuativi dei decreti delegati" e, dunque, destinata a entrare in funzione soltanto *al termine* del processo di elaborazione dei decreti delegati.

Proprio qui, dunque, sembra essere il vero “tallone di Achille” della, per altro apprezzabilissima, proposta governativa.

Questo sembra essere l’aspetto di maggiore debolezza di un disegno ambizioso che è interesse di tutti che possa andare in porto.

II. Le questioni aperte: come mettere fine alla “transizione infinita” che anche sul piano istituzionale caratterizza oggi la nostra Repubblica? Quali le soluzioni possibili?

6. Le questioni aperte e i limiti obiettivi che il d.d.l. allo stato attuale presenta

Tutto questo deve condurci a dare di questo testo un giudizio negativo?

Certamente no.

Al contrario. Come si è già sottolineato più si tratta di un testo sicuramente molto apprezzabile proprio nella dimensione stessa dei problemi che pone e nell’ampiezza dell’orizzonte che delinea.

Su questo testo dunque occorre che nella fase del dibattito parlamentare si lavori a fondo, in uno spirito di condivisa responsabilità e nella saggia consapevolezza che la sfida posta da questo testo non può e non deve essere fatta cadere.

Esso infatti ha almeno il pregio di mettere in fila, uno dopo l’altro, tutti i principali nodi e tutte le questioni ancora aperte, sfidando tutti i protagonisti a confrontarsi con le indicazioni contenute e le soluzioni proposte o delineate.

Bisogna perciò riuscire ad andare oltre i limiti obiettivi che allo stato questo testo presenta e affrontare con coraggio i nodi principali che allo stato lo caratterizzano.

6.1. Il primo nodo riguarda proprio l'ambizione titanica che lo sorregge e lo caratterizza. Mahler resterebbe spaventato da tanta ampiezza e, forse, solo Wagner si troverebbe a suo agio con un ordito di queste dimensioni e vastità di temi.

È giusto chiedersi se la strada intrapresa, con la sua ambizione, quasi una vera e propria *hubris*, di tutto affrontare, padroneggiare e risolvere pur con un apparato strumentale di fonti e di procedure così modesto, sia la sola via praticabile.

Forse è finita l'epoca in cui si poteva pensare a riforme così gigantesche.

Forse oggi sarebbe meglio procedere a tappe, affrontando le questioni ciascuna nel proprio ambito e provando a dipanarle una per una. Avendo in mente un progetto globale, certo, ma senza la pretesa che tutto si possa risolvere in un medesimo contesto unitario e nel breve volgere di poche "scene" e di qualche "quadro".

C'è infatti da chiedersi se la tragedia greca, con la sua unità di tempo e di luogo, sia ancora la forma più adatta di spettacolo finalizzato a imprigionare la vita sulla scena. O se invece oggi, in una società così fluida e volatile, non siano i film, o le forme ancora più nuove e immediate di ripresa e di diffusione delle immagini legate a tecnologie quali ad esempio i diabolici videotelefonini e il non meno diabolico "YouTube", le nuove tecniche alle quali dobbiamo guardare per trarne insegnamenti anche in ordine al nostro modo di regolare e strutturare le relazioni istituzionali fra i diversi livelli di governo territoriali.

Un interrogativo questo che non inficia affatto, anzi caso mai rafforza, l'obbligo che tutti dobbiamo sentire come impegno comune: quello di apprezzare comunque il grande sforzo compiuto da chi ha progettato e voluto questo testo.

Uno sforzo che merita di essere supportato e sostenuto, perché ha comunque come meta quella di dare finalmente una risposta possibile a uno dei due grandi aspetti drammatici della transizione infinita nella quale è caduta l'Italia: vale a dire quello legato alla difficoltà di dare compiuta attuazione al policentrismo territoriale su cui si basa, comunque, sia la nostra Costituzione che la nostra realtà effettuale.

Aspetto questo, che insieme all'altro che caratterizza la nostra eterna transizione, quello legato alla non risolta instabilità del nostro sistema politico, rende il nostro Paese sempre più fragile e sempre meno attrezzato a reggere le sfide che deve affrontare.

6.2. Il secondo nodo legato a questo testo legislativo riguarda invece il non meno importante problema del procedimento attraverso il quale questo sforzo può essere condotto avanti.

Da questo punto di vista, è necessario ribadire con chiarezza che il maggior punto di debolezza del disegno strategico sotteso a questo nuovo testo riguarda proprio il procedimento attraverso il quale esso può assumere solidità prima, avere attuazione, poi.

La dimensione dei problemi posti e l'ampiezza, peraltro necessaria, delle soluzioni prospettate assegna a questo disegno riformatore una dimensione che va assolutamente al di là dell'ambito della legislazione ordinaria, sia dello Stato che delle Regioni.

Se ci si interroga su come conciliare il dettato normativo contenuto in questi articoli con il dettato costituzionale, ci si imbatte necessariamente in una serie di interrogativi e di questioni che difficilmente possono essere padroneggiate in un quadro di certa e incontrovertibile legittimità costituzionale delle disposizioni contenute in questo progetto di legge delega e, soprattutto, delle soluzioni in esse prospettate.

Ancora di più: se ci si misura con i problemi storici del “contrasto-conflitto” tra Stato, Regioni ed enti territoriali in ordine al rapporto che lo Stato, da un lato, e le Regioni, dall'altro, devono avere con gli altri livelli territoriali di governo e questi ultimi, a loro volta, devono avere con lo Stato e con le Regioni, ci si imbatte in una serie di nodi. Nodi che il testo indica con chiarezza e affronta con coraggio ma che tuttavia spesso risolve troppa con incertezza, talvolta con atteggiamenti

compromissori, sempre con soluzioni che difficilmente potrebbero resistere a uno scrutinio rigido e occhiuto di costituzionalità.

7. Quali le prospettive e quali le soluzioni possibili?

Dunque: che fare?

Posto che si condivide che il testo sia corretto nell'individuazione dei problemi e, proprio per questo, dimostri ancora una volta, se mai ve ne fosse bisogno, la difficoltà di risolverli, come muoversi?

Io credo sia necessario prendere atto che siamo di fronte a una situazione che richiede soluzioni comuni e condivise, tanto più laddove esse possano prefigurare anche indubbe "forzature" o "torsioni" dello stesso testo costituzionale.

Per poter far questo nell'attuale panorama costituzionale e istituzionale devono verificarsi almeno due condizioni.

7.1. La prima condizione è innanzitutto politica e attiene al grado di maturità del sistema politico nel suo complesso e delle classi dirigenti che hanno responsabilità decisionali ai diversi livelli di governo territoriale.

Solo se si riuscirà a maturare un comune e condiviso disegno riformatore, che sconti certamente le differenze di posizioni di ciascuno, ma che sia anche il risultato dello sforzo di tutti di armonizzarle in un quadro coerente, si potrà andare avanti.

Ci sono queste condizioni?

In qualche momento, pare di sì. In qualche altro, pare di no.

Certo non sarà possibile alcuna soluzione se le Regioni da un lato, e gli Enti territoriali dall'altro, si siederanno al tavolo della codecisione con atteggiamento rivendicativo e difensivo, attenti ciascuno a ottenere il più possibile e a cedere il meno possibile, quali che siano le conseguenze sul sistema complessivo del braccio di ferro che verrebbe a quel punto ingaggiato ancora una volta.

Occorre invece un *animus* positivo e un senso di responsabilità comune. Occorre che tutti siano consapevoli che si tratta di trovare il giusto equilibrio fra eguaglianza di posizione degli enti ex art. 114 Cost., e le differenze necessarie che possono caratterizzare questi stessi enti a seconda sia delle loro dimensioni che degli ordinamenti regionali in cui sono inseriti.

Si tratta di affrontare consapevolmente e coraggiosamente il tema delle Città metropolitane, raccordandolo da un lato con la necessità di definire con concretezza e senza inutili campanilismi cosa significhi “Città metropolitana” e, dall’altro, sforzandosi di trovare una corretta risposta al tema strategico del rapporto che deve sussistere tra Città metropolitana e Regione in cui essa è inserita.

Si tratta infine di trovare soluzioni lucide e utili per superare un dilemma parimenti inaccettabile nei suoi corni estremi: se, cioè, sia utile e necessario difendere ad ogni costo un sistema di enti territoriali organizzato in modo omogeneo su scala nazionale e dominato dal raccordo primario con lo Stato e la sua legislazione uniforme e generalizzata su tutto il territorio; o se, ragionando in modo opposto, sia invece inevitabile accettare la frammentazione del, sinora unico, sistema degli enti territoriali in venti sistemi regionali diversi.

Tutte e due le soluzioni estreme sono improponibili. Insostenibile la prima, almeno nella sua versione estremizzante. Inaccettabile, nella sua versione totalizzante, anche la seconda, specialmente in un Paese segnato da differenze profondissime da Regione a Regione e che vede alcune Regioni di gran lunga meno popolate di alcune fra le più grandi città italiane.

Trovare il giusto equilibrio quindi è tutt’altro che facile. Ma non è impossibile.

A questo sforzo comune è chiamata tutta la classe politica, a tutti i livelli, e tutta la classe dirigente coinvolta nei processi di riorganizzazione territoriale.

Il testo del Governo apre una nuova fase, non la chiude. Avvia un percorso lungo, nel quale c’è lavoro per tutti e per il quale tutti devono mettersi al lavoro.

7.2 La seconda questione sul tappeto riguarda i modi coi quali questo lavoro può e deve essere svolto.

Su questo si è già detto molto nei paragrafi precedenti.

Si colloca qui il grande nodo che il disegno di legge delega lascia del tutto irrisolto: quello delle procedure per mezzo delle quali tutto il processo decisionale successivo alla approvazione della legge delega dovrà svilupparsi.

Da questo punto di vista, il testo in esame richiede di essere ancora molto arricchito nel corso dell'esame parlamentare.

Allo stato attuale, in fatti, esso rischia di apparire, come già si è rilevato, un forte arretramento anche rispetto alle riforme Bassanini, che pure si sono svolte in un contesto e con ambizioni assai più limitate.

Sul terreno delle procedure dunque occorre lavorare ancora e lavorare molto.

Si può arrivare a dire che, in un certo senso, proprio questo sia il terreno più importante sul quale occorre ora impegnarsi, utilizzando il tempo che si ha a disposizione prima che inizi la discussione parlamentare e, comunque, prima che il testo sia definitivamente approvato dal Parlamento.

In qualche modo, occorre definire una procedura *ad hoc* segnata dalla creazione di una o più *sedes di codecisione* appositamente istituite e allocate, una nel rapporto tra Governo delegato e sistema delle Regioni e degli enti territoriali, l'altra nel rapporto tra Governo delegato e Parlamento.

È fondamentale pensare all'istituzione di una apposita "*Tavola*" o di un apposito "*Arengo delle Istituzioni territoriali*" nel quale, in sede di elaborazione dei testi, Stato, Regioni ed enti territoriali possano confrontarsi e in qualche modo individuare soluzioni condivise. Egualmente fondamentale è istituire una nuova, apposita *Commissione Bicamerale* che segua organicamente tutte le fasi di elaborazione dei decreti delegati.

Né sarebbe fuor di luogo immaginare anche fasi di lavoro e di esame comune fra *Commissione Bicamerale* e *Arengo Istituzionale*, finalizzate a dare al Governo

indicazioni e indirizzi che il Governo, a sua volta, può concorrere a definire e precisare.

7.3. Si dirà che una procedura quale quella qui proposta, se enfatizzata troppo e troppo rafforzata, può mettere in crisi il sistema parlamentare classico che vede il Governo legato dal rapporto di fiducia col solo Parlamento e il sistema dei governi regionali e locali estraneo alla legittimazione politica e istituzionale del Governo quale decisore delegato.

Si dirà che una soluzione procedurale troppo forte e troppo innovativa può essere in insanabile contrasto con un sistema delle fonti rigorosamente interpretato come sistema "chiuso", integralmente previsto e definito dalla Costituzione e non suscettibile di mutamenti, almeno per quanto riguarda le fonti immediatamente attuative della Costituzione stessa.

Entrambe queste obiezioni potranno essere fatte e potranno anche essere riconosciute come in parte ben fondate.

Tuttavia, se vogliamo uscire finalmente in modo positivo e costruttivo dalla transizione istituzionale, e se vogliamo coltivare almeno la speranza che sia possibile l'approdo a un sistema di governo policentrico forte, coeso e stabile, dominato da una forte capacità di integrazione e da solide forme di *governance*, allora dobbiamo per forza *guardare avanti*, anche al di là delle forme attuali che ci restringerebbero dentro spazi troppo angusti, forse più compatibili con il dettato costituzionale rigorosamente interpretato ma certo inadeguati ai bisogni del momento.

Se sapremo trovare la "diritta via" che da troppo tempo abbiamo smarrito, e se sapremo uscire finalmente dalla "selva oscura" per tornare a "riveder le stelle", ce lo dirà la storia che insieme avremo saputo costruire.

Le esperienze che ci stanno alle spalle non favoriscono l'ottimismo.

Ma cosa sarebbe l'uomo se non fosse capace sempre di anteporre "l'ottimismo della volontà" al "pessimismo della ragione"?