

A seguito del testo licenziato dal Senato il 25 marzo 2004, n.2544, il rapporto Stato-Regioni in Italia sembra destinato ad essere ancora una volta modificato. Le riforme intervenute rientrano in un processo di democraticizzazione, fondamentali per il processo stesso, in una democrazia pluralista alla ricerca di un punto di equilibrio tra interessi particolari ed interessi generali, tra accentramento e decentramento, tra concentrazione del potere e delle risorse e dispersione del potere e delle risorse. Il 30 giugno 2004 si è svolto a Roma nella Sala del Cenacolo della Camera dei Deputati il Convegno su “Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma della riforma”, organizzato dall’ Issirfa-Cnr, con l’ Alto Patronato del Presidente della Repubblica. In questa occasione si è discusso degli argomenti che maggiormente rappresentano la base del regionalismo, per un’ attuazione del federalismo nel nostro Paese, alla luce della nuova riforma del Titolo V.

Il disegno di legge di riforma costituzionale n.2544 ha voluto dare “piena espressione, nel Parlamento, alle autonomie regionali” istituendo un Senato “federale” la cui federalizzazione però sembra essere soltanto apparente. A questo proposito si è osservato uno squilibrio (1 a 20) nel numero dei Rappresentanti assegnati a ciascuna Regione: infatti, l’ “escursione” tra la rappresentanza minima e quella massima negli ordinamenti federali è, solitamente, paritaria o oscilla in un intervallo piuttosto piccolo. Inoltre, la tecnica della elezione diretta quale modalità di investitura dei rappresentanti delle Regioni, sebbene sia quella utilizzata per il Senato Nord americano e per il Consiglio degli Stati svizzero, tuttavia si differenzia dagli ordinamenti citati per l’ assenza di una rappresentanza paritaria degli enti. Tale mancanza, d’ altra parte, si riscontra nella esigenza di una composizione integrata del Senato per l’ esercizio delle funzioni elettorali: in questi casi (elezioni di giudici costituzionali e membri del Consiglio Superiore della Magistratura) si aggiungono ai senatori anche i Presidenti delle giunte delle Regioni e, per partecipare all’ Assemblea che elegge il Presidente della Repubblica, anche alcuni delegati delle Regioni stesse. L’ innesto del “federalismo” nel nostro Paese potrebbe, pertanto, accentuare un divario tra le Regioni tale per cui “la conseguenza più ovvia di una mancata partecipazione attiva dei membri delle organizzazioni è l’ ineguaglianza politica; infatti, su di un piano di eguaglianza, i cittadini organizzati sono più influenti del medesimo numero di cittadini non organizzati” (R.A.DAHL, I dilemmi della democrazia pluralista, 1988, il Saggiatore, p.48-49). Le stesse funzioni attribuite al Senato Federale sono sembrate proprie di una Camera politica piuttosto che di una Camera rappresentativa delle Regioni, dal momento che esso si propone di adottare leggi statali in via esclusiva, di determinare i principi fondamentali della competenza concorrente delle Regioni. È inoltre singolare che alla legge monocamerale del Senato sia affidata proprio la determinazione dei principi fondamentali che devono guidare l’ esercizio della competenza concorrente da parte delle Regioni, dal momento che tali principi avrebbero la funzione di far valere le ragioni dell’ unità. “qualora nel Senato si affermasse una maggioranza diversa dalla maggioranza di Governo, la sua competenza esclusiva in materia di leggi-cornice rischierebbe di contrastare con l’ indirizzo governativo: tra le materie di competenza concorrente, infatti, ve ne sono alcune “strategiche” ai fini della politica del Governo (si pensi alla tutela della salute, all’ ordinamento della comunicazione, al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario). Di ciò si son resi conto gli autori della riforma e hanno previsto che, su iniziativa del Governo, le modifiche al testo senatoriale proposte dalla Camera dei Deputati in sede di richiesta di riesame (ai sensi dell’ art. 70, comma 2) siano sottoposte alla procedura dettata dall’ art. 70, comma 3, per l’ ipotesi che sulle leggi bicamerali non si raggiunga l’ accordo tra i due rami del Parlamento.

Ancora, l’ inclusione, tra i requisiti di eleggibilità al Senato, della titolarità passata o attuale di una carica elettiva in un qualunque livello territoriale di governo, con elezione nel territorio della Regione (art. 58) non assicurerebbe un rapporto tra l’ eletto e l’ istituzione regionale. Inoltre, la contestualità dell’ elezione dei senatori e dei consiglieri regionali nel progetto è sembrata di tipo meramente cronologico e non istituzionale: dopo l’ eventuale scioglimento anticipato del Consiglio regionale, esso non prevede la decadenza dei senatori eletti nella Regione e nel caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, è ridotta la legislatura del Consiglio successivamente eletto, per farla coincidere con la residua legislatura del Senato (art. 60, comma 3). Una previsione che sembra nazionalizzare i Consigli regionali.

L' uso di formule tipicamente federali in un contesto caratterizzato da esperienze – prima ancora che da procedure – che federali non sono, può comportare solo un allontanamento dall' ideale di democrazia pluralista. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni ha rappresentato un altro punto di rilievo del disegno di legge n.2544 che ha modificato il 4° comma dell' art. 117 Cost qualificando come esclusiva la competenza legislativa delle Regioni negli ambiti previsti dalla disposizione e sostituendo la clausola residuale con un elenco di materie che si conclude con la clausola stessa, lasciando invariati e poco chiari quelli già esistenti rischiando di aggravare la materia del riparto. E' sembrato opportuno sottolineare, intanto, che l' enumerazione federale del Titolo V si è rivelata in molti Stati federali poco garantista per i poteri amministrativi e legislativi degli Stati membri: il carattere anonimo (quale quello dell' art. 117, co.4) delle loro competenze ha comportato per le Federazioni uno svuotamento del loro campo di competenze, al punto da far transitare la c.d. "competenza generale" nell' ambito della loro gestione, facendo acquisire alle Federazioni il controllo della legislazione e, a volte, dell' amministrazione. Per cui, l' impasse in cui si è venuto a trovare l' art. 117 è stato determinato dalla difficoltà di realizzare un quadro armonioso di coordinamento tra competenza statale e competenza regionale: si pensi ai problemi che deriverebbero in caso di competenza esclusiva regionale in materia di "assistenza e organizzazione sanitaria" e di competenza concorrente in materia di "tutela della salute" ; in caso di competenze esclusive regionali in materia di "organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l' autonomia delle istituzioni scolastiche" e di "definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di specifico interesse della Regione" che rientrano in un ambito già affidato alla competenza esclusiva dello Stato ed alla competenza concorrente; per l' omissione relativa alla materia di poste e telecomunicazioni o circolazione stradale; per la competenza concorrente in settori di competenza nazionale (quali, il trasporto "nazionale" dell' energia, le "grandi" reti di trasporto, le professioni o l' alimentazione); o, ancora, per la sovrapposizione tra competenze diverse (in materia di istruzione lo Stato determina le norme generali ed i principi fondamentali).

Sulla scia dell' entusiasmo iniziale provocato dalla Legge n.3/2001 e che ha portato una parte della dottrina a ravvisare nell' art. 117, co.4, Cost. una competenza generale delle Regioni ed una competenza enumerata dello Stato, si è giunti a sostenere l' accentramento del potere e delle risorse nelle mani dello Stato individuando solo una competenza residuale delle Regioni che si estenderebbe fino al limite stabilito dal legislatore statale.

Con la sentenza n. 282 del 2002, la Corte Costituzionale ha affermato che "la risposta al quesito, se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere – nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 – non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell' intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale" . Quanto alla competenza concorrente, ha aggiunto che "la nuova formulazione dell' art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell' art. 117, primo comma, esprime l' intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza" . Nella recente sentenza n. 303 del 2003 la Corte, sulla base del principio di sussidiarietà e adeguatezza delle funzioni amministrative, di cui all' art. 118, comma 1, Cost., che assicura l' esercizio unitario delle funzioni, e in considerazione del principio di legalità, ha disposto che "limitare l' attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente (...) significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze" . Pertanto, "i principi 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" (il rischio maggiore, a questo punto, è rappresentato dalla possibilità che lo Stato sostituisca la funzione legislativa delle Regioni con forme di partecipazione all' adozione di atti amministrativi, svuotando i poteri regionali). Solo in presenza di esigenze unitarie – continua la sentenza in

esame – lo Stato potrà attrarre alla sua competenza funzioni amministrative delle Regioni, così come avviene nell' ordinamento costituzionale tedesco con la *Konkurrierende Gesetzgebung* o nel sistema federale statunitense con la *Supremacy Clause*.

Il rinvio a sistemi federali già consolidati ha facilitato il confronto: sebbene, infatti, il principio di sussidiarietà costituisca lo strumento con cui realizzare il rapporto “dialettico” tra Stato e Regioni, esso non sarebbe però del tutto equivalente alla *Konkurrierende Gesetzgebung* né alla *Supremacy Clause* dal momento che esso interviene per l' allocazione delle competenze al livello di governo più vicino al cittadino in un ordinamento caratterizzato da competenze ripartite e non concorrenti. Ciò significa che tale principio non può rappresentare anche il mezzo con cui realizzare l' interesse unitario e con cui dare vita ad una visione unitaria del sistema. Infatti, da un lato la *Konkurrierende Gesetzgebung* presuppone livelli di potere tutti competenti; dall' altro la *Supremacy Clause* è inserita in un contesto costituito solo in parte da competenze concorrenti tra Federazione e Stati Membri, con la possibilità per la prima – qualora ci fossero istanze unitarie – di attrarre a sé la competenza. D' altra parte però, lo sviluppo delle autonomie locali necessita del parametro dell' interesse nazionale, “collante indispensabile in ogni ordinamento federale/regionale” . Anche a questo proposito, la *Konkurrierende Gesetzgebung* è sembrata una soluzione proponibile dal momento che, in caso di esigenze unitarie, consentirebbe la nazionalizzazione – attraverso la legge statale (bicamerale) delle competenze regionali: il giudizio sulla violazione dell' interesse nazionale è opportuno che venga rimesso all' intera rappresentanza della Repubblica (lo stesso art. 127 – ora abrogato- rinviava alle Camere e non al Senato “federale”).

Nell' ambito del riparto delle competenze, l' art. 116, co.3, Cost. consentirebbe alle Regioni singolarmente e previa consultazione degli enti locali, di acquisire ulteriori competenze nell' ambito di tre materie di competenza esclusiva dello Stato (l' organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull' istruzione; tutela dell' ambiente, dell' ecosistema e dei beni culturali) e delle materie di competenza concorrente, nel rispetto dei principi dell' art. 119 Cost.. E' una clausola attraverso cui le regioni possono raggiungere “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” , avendo come effetto consequenziale quello di modificare l' assetto della competenza concorrente che diventerebbe una vera e propria competenza esclusiva regionale, titolata e non anonima. Dal momento che il disegno di legge costituzionale dà voce ad una forma di autonomia “pluralista” che si potrebbe conciliare con la “specializzazione” prevista dall' originario art. 116, u.c., Cost., per un verso si è evidenziato come non sia comprensibile il motivo per cui tale comma sia stato abrogato: avrebbe, infatti, potuto favorire l' autonomia speciale che, a sua volta, avrebbe sollecitato il sorgere di forme differenziate a vantaggio delle Regioni di diritto comune. In questo senso, l' abrogazione della clausola in questione, prevista dall' art. 39, co.1, del disegno di legge n.2544, sarebbe stata auspicabile qualora avesse sciolto le difficoltà in cui si veniva a trovare la competenza concorrente, allocando le materie del comma 3, o alla competenza esclusiva dello Stato o a quella delle Regioni. Per altro verso, l' abrogazione del co. 3, art. 116, è stata ritenuta vantaggiosa per tutte le Regioni e approvata senza riserve, indipendentemente dal suo legame con la devolution.

La complessità dell' ordinamento regionale si è riscontrata, ancora, nella disposizione transitoria dell' art. 10 della legge di riforma in cui “l' adeguamento degli statuti” sembra rappresentare il “punto di arrivo” di un processo di estensione delle forme più vantaggiose di autonomia introdotte dalla legge stessa: un adeguamento che è stato inteso sia come conformazione al Titolo V nella parte in cui sia più avanzato rispetto allo Statuto, sia come differenziazione alla ricerca di soluzioni tipizzate in vista dell' autonomia; un adeguamento che si inserisce in un' ottica di ragionevolezza garantita da un sistema caratterizzato dalla ricerca di un equilibrio tra autonomia ed unità.

La riforma, dunque, ha evidenziato il carattere pluralista del valore dell' autonomia, supportato dall' esigenza di non voler procedere all' omologazione delle autonomie – complice il “soffocante regionalismo dell' uniformità” . Il legislatore ha delegato alle Regione la formulazione dello schema di adeguamento dei nuovi statuti, da approvare secondo quanto disposto dall' art. 138 Cost. e da elaborare secondo una formula pattizia, fermo restando – a tutela dell' unità – il giudizio di costituzionalità e la prova referendaria nazionale. Dal momento che lo Statuto non potrà essere imposto né dall' alto né dal basso (cioè dall' ente locale), considerando che in passato i rapporti tra Costituzione e Statuti erano impermeabili, la soluzione più adeguata è sembrata essere quella che derivante da un rapporto dialettico tra le due discipline (che emerge, ad esempio, nel caso della la

partecipazione delle regioni ad autonomia differenziata alle procedure di revisione statutaria) per stabilire quale delle due sia più opportuno applicare. In questo senso, l' art.10 della legge di riforma esclude soluzioni gerarchizzate, individuando nel criterio della ragionevolezza una soluzione per i bisogni di ciascuna Regione. Quanto previsto dall' art. 10 della Legge di riforma ("fino all' adeguamento") offre la possibilità alle Regioni speciali di ricavare il maggior beneficio dalle nuove disposizioni sull' autonomia e di ripristinare quelle passate adeguandole all' ordinamento vigente: un rapporto ("dialettico") connotato dal criterio della ragionevolezza che risponde all' esigenza di coniugare le specialità di ogni Regione con l' unitarietà del sistema.

Il quadro ideale, pertanto, sembra ruotare intorno al parametro della ragionevolezza orientata "verso il valore dell' autonomia nel suo fare sistema col valore di unità" (Antonio Ruggeri, Università di Messina). Nelle società contemporanee tipizzate da una pluralità di concezione del bene, da un pluralismo istituzionale, una soluzione di coordinamento tra l' entità statale e quella sub-statale ci potrebbe essere fornita da un approccio al problema di tipo razionalistico (sulla scia di Habermas) per cui attraverso il discorso razionale sarebbe possibile arrivare ad una comune intesa; o, d' altra parte, di tipo volontaristico (in linea con Rousseau) per cui il consenso sarebbe un atto di volontà propedeutico ad ogni ulteriore processo.

Il discorso relativo alle autonomie regionali, al loro rapporto con lo Stato è un discorso che si inserisce in quello più vasto del pluralismo: il dialogo tra enti locali , tra centro e periferia, dovrebbe trovare piena realizzazione nei principi di collaborazione, di leale cooperazione, di armonia con la Costituzione. Le due sfere (quella statale e quella regionale), nelle loro competenza esclusiva, non sono caratterizzate esclusivamente da questa: l' art. 118 Cost. conferma come la tutela dell' interesse nazionale e delle esigenze di coordinamento siano demandate alla cooperazione tra i diversi livelli di governo, resa ancora più complessa dalla struttura pluralistica degli attuali sistemi democratici, alla costante ricerca del giusto equilibrio, del bilanciamento tra gli interessi in gioco.

L' art. 38 del disegno di legge costituzionale reintroduce la clausola dell' "interesse nazionale" la cui tutela viene affidata al Governo attraverso la sottoposizione (entro trenta giorni dalla pubblicazione) della legge regionale al Senato federale. Quest' ultimo, nei successivi trenta giorni può rinviare la legge alla Regione con una deliberazione a maggioranza assoluta e previa indicazione delle disposizioni pregiudizievoli e, qualora la Regione negli ulteriori trenta giorni non provveda conformemente, con una nuova deliberazione (a maggioranza assoluta e nel termine di trenta giorni) può proporre al Presidente della Repubblica di annullare la legge o sue disposizioni. Il Presidente della Repubblica potrà, allora, emanare il conseguente decreto di annullamento. A questo proposito, si è sottolineato come l' obiettivo della legge n. 3 del 2001 di non menzionare la clausola suddetta fosse quello di evitare che valutazioni di merito legislativo fossero assunte dal giudice della legittimità delle leggi: gli interessi nazionali nella previsione originaria dell' art. 117 Cost. rappresentavano un limite di merito e non di legittimità, rimesso all' apprezzamento delle Camere parlamentari e non del giudice delle leggi (art. 127 Cost., ora abrogato). Successivamente, si è avvertita l' esigenza di una interpretazione delle materie secondo gli "interessi" e, dunque, secondo "l' interesse nazionale" che assurgeva a limite di legittimità; inoltre, il giudice costituzionale ha ritenuto di poter individuare tale interesse nelle finalità degli atti di esercizio (sia statali, che regionali) della competenza. L' "interesse nazionale" rappresenta, perciò, un limite generale, idoneo ad intervenire in ogni materia dell' enumerazione e del quale la Corte Costituzionale ha detto (sentenza n. 177 del 1988) che "non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale" . Con il disegno di legge n.2544 l' interesse nazionale è stato reintrodotta in quanto "collante indispensabile di ogni ordinamento federale o regionalistico" , la cui sparizione potrebbe avere possibili riflessi negativi per l' unità e indivisibilità della Repubblica" .

In conclusione, le incongruità emerse dalla discussione sulla nuova riforma sembrano richiedere un ulteriore intervento del legislatore alla luce del nuovo contesto culturale (l' Europa, la Comunità internazionale) in cui si inserisce il valore della legalità costituzionale insieme con il criterio della ragionevolezza e del bilanciamento degli interessi coinvolti.

Anna Silvia Bruno