

(nota per l'audizione alla Commissione Affari Costituzionali  
della Camera dei Deputati – 16 giugno 2004)

**IN MARGINE ALL'ATTO CAMERA n. 4862:**

**LA REPUBBLICA DELLE AUTONOMIE E LA VIA ITALIANA AL FEDERALISMO DA COMPLETARE**

1. Premetto di annoverarmi tra coloro che ritengono indispensabili ulteriori riforme costituzionali – dopo quelle approvate nel 1999 e 2001 – non solo per por mano a opportuni adeguamenti della Carta del 1948 in ordine all'assetto del sistema politico e alla riforma di governo, ma anche – se non anzitutto – per razionalizzare e completare le recenti innovazioni, riguardanti a vario titolo la forma dello Stato, in modo da dar vita ad una organizzazione del “centro” e ad un sistema di garanzie coerente con la scelta della Repubblica delle autonomie. Devo però subito aggiungere che la proposta in discussione non offre al riguardo, se non marginalmente, soluzioni utili, poichè i principali problemi o restano inevasi oppure sono affrontati in una chiave destinata più a complicare che ad armonizzare l'assetto del sistema istituzionale.

In effetti, il testo di modifiche costituzionali - varato in prima lettura dal Senato e ora all'esame della Camera dei deputati - solleva una miriade di problemi e interrogativi, di metodo e di merito, che riguardano un po' tutti i temi oggetto delle proposte di riforma, estese – sia pure con diversa intensità – ai vari titoli della parte seconda della Costituzione, concernenti l'ordinamento della Repubblica. Le molteplici questioni suscitate dalla lettura del testo toccano, a volersi limitare ad un elenco dei punti di maggior rilievo, nella sequenza degli articoli del pdl costituzionale n. 4862, ognuno dei principali nodi pendenti ai quali si vorrebbe offrire una soluzione con le proposte in discussione in Parlamento.

Anzitutto, il modello di bicameralismo perseguito, fondato su una Camera in larga misura subordinata al Capo del governo e su un Senato federale solo nella denominazione e peraltro del tutto sganciato dal circuito della responsabilità politica, nonché il riparto del potere legislativo e la disciplina dei relativi procedimenti, che appaiono confusi e irrazionali. In secondo luogo, la forma di governo, che risulta sbilanciata su un premierato assai forte (ed inedito) ma scoordinata rispetto al potere legislativo; con in più una contraddittoria figura del Presidente della Repubblica, ridimensionato se non evanescente quanto a funzioni di indirizzo costituzionale, ma al tempo stesso titolare di un potere monocratico

(apparentemente) assai forte di decisione in ordine all'interesse nazionale. In terzo luogo, la (sia pure parziale) revisione del sistema regionale viene profilata, rispetto all'assetto delineato con la riforma del 2001, in direzioni sostanzialmente divergenti, da un lato con l'obiettivo di rafforzare i poteri delle Regioni con ulteriori (sia pure confuse o problematiche) devoluzioni di funzioni legislative, dall'altro reintroducendo però l'interesse nazionale come limite unilaterale permanente del tutto discrezionale, con la contestuale soppressione dell'ipotesi di regionalismo ordinario differenziato e la previsione di procedure "disinvolte" di creazione di nuove Regioni. Anche l'intervento proposto per la Corte Costituzionale appare del tutto opinabile, poiché mira esclusivamente ad incidere sulla composizione dell'organo (oltre tutto in una chiave di minore indipendenza da sedi politiche), ignorando invece in toto il problema essenziale dell'accesso delle autonomie locali alla giustizia costituzionale. Infine una serie di perplessità riguardano le norme transitorie che, per fermarsi ai punti salienti, per un verso finiscono per differire a tempi assai lontani l'operatività delle modifiche costituzionali che si vorrebbero introdurre e, per altro verso, prefigurano soluzioni volte di fatto a blindare pro futuro la revisione costituzionale proposta, una volta che sia stata confermata dal referendum popolare.

Ciascuno di questi temi meriterebbe ovviamente un'analisi approfondita per sottolineare in modo più adeguato problemi pendenti, limiti delle soluzioni proposte e possibili prospettive più appropriate ed armoniche.

Ma c'è – a parere di chi scrive – una questione di fondo, prioritaria e più cruciale delle altre e in un certo senso trasversale a tutte sul piano del metodo riformatore, sulla quale ritengo preferibile soffermarmi in questa sede, per cercare di mettere a fuoco l'impostazione più corretta che dovrebbe guidare e rendere coerente un intervento di riforma costituzionale così ambizioso, volto a rivedere l'intera parte seconda della Costituzione, nonché i nodi sui quali si dovrebbe concentrare prioritariamente l'attenzione, a voler realmente e compiutamente realizzare un organico e funzionale adeguamento dell'organizzazione del sistema costituzionale in sintonia con il processo da tempo in corso per modernizzare la forma dello Stato (democratico), coniugando in modo nuovo il rapporto tra autonomie e unità del sistema.

2. In effetti, una volta avviato – con le riforme istituzionali degli anni '90 e poi con la riforma del titolo V del 2001 – il disegno di una nuova statualità della Repubblica, in una prospettiva che si può certo qualificare federalistica ("a tre punte", a voler utilizzare

l'espressione di D'Onofrio nella relazione della Bicamerale '97) stante anche l'inesistenza di un modello federale tipico, con uno sviluppo in larga misura inedito delle potenzialità del principio fondamentale del policentrismo autonomistico sancito dall'art. 5 della Costituzione, si dovrebbe ora decidere se si vuole o meno portare avanti e perfezionare organicamente questo approccio e questo processo riformatore, che punta fortemente sulla valorizzazione delle istituzioni territoriali più prossime ai cittadini, con uno spostamento del baricentro del sistema, sia normativo che amministrativo, in ragione anzitutto del principio di sussidiarietà, in una prospettiva di consolidamento e maggiore radicamento della "democrazia delle autonomie" e delle responsabilità di autogoverno delle comunità territoriali (in un circuito potenzialmente più virtuoso per la cittadinanza attiva e la nuova frontiera della sussidiarietà cd. orizzontale).

Se si continua a condividere questo obiettivo strategico – come sembrerebbe comprovato dalla non messa in discussione, nel testo approvato dal Senato, delle novità più significative introdotte nel titolo V con la novella costituzionale del 2001, in particolare per quanto riguarda l'impianto degli artt. 114, 117, 118 e 119 (il che contribuisce anche a chiarire che, al di là di strumentali dichiarazioni di presa di distanza della l.c.n. 3/01, i contenuti salienti di tale riforma erano sostanzialmente frutto di un disegno largamente condiviso ab origine non solo dal sistema delle autonomie regionali e locali ma anche dalle principali forze politiche, di ambedue i poli, che avevano concorso a delineare la nuova forma di Stato nei lavori della Bicamerale, le cui proposte conclusive del novembre '97, a maggior ragione tenendo conto degli emendamenti introdotti nei primi articoli approvati con largo consenso dalla Camera nel febbraio '98, contengono formulazioni pressoché identiche a quelle approvate nel 2001) – è ora indispensabile proseguire coerentemente nell'impegno per dar vita concreta a questa via italiana al federalismo (solidale e cooperativo), che richiede necessariamente di immettere le autonomie territoriali anche nel circuito nazionale, con ruoli e garanzie appropriate, in una moderna prospettiva della divisione dei poteri, che vanno bilanciati non solo al centro ma anche tra centro e periferia. D'altronde, questa è la strada non a caso sempre più battuta nei processi di trasformazione più incisivi ed avanzati delle democrazie europee, in sintonia pure con i principi della Carta europea dell'autonomia locale, approvata nel 1985 dal Consiglio d'Europa.

Se, dunque, si intende perseguire un federalismo autonomistico e cooperativo non solo proclamato (a parole) ma concretamente praticato sul piano delle soluzioni operative e dei processi istituzionali, il compito (inderogabile) di chi deve ora concorrere a "dare gambe" ed

orientare le scelte di sistema dovrebbe svilupparsi, in modo coordinato, su tre piani concomitanti: da un lato dando vita, il più sollecitamente possibile, ad interventi attuativi di quanto è già previsto in Costituzione ma è subordinato ad ulteriori specifiche legislative, dall'altro ponendo mano celermente sia ad eventuali modifiche e perfezionamenti di quanto stabilito nella novella del 2001, laddove si riscontrino dei limiti o imperfezioni messi in luce dai commentatori o dalla giurisprudenza costituzionale, sia soprattutto a quegli interventi di completamento che sono indispensabili affinché la Repubblica delle autonomie avviata con il nuovo titolo V possa realizzarsi sul piano di un coerente assetto delle forme di relazione tra autonomie e centro del sistema, corredate anche di opportune garanzie costituzionali.

3. Lasciando sullo sfondo la questione, tutt'altro che marginale, relativa ai molti spazi già ora disponibili per attuare e implementare, con leggi statali e regionali, la nuova statualità in chiave federalistico-autonomistica - senza comunque sottacere le molte perplessità legate alle diffuse incertezze ed inerzie attuative (se non, in vari casi, a vere e proprie striscianti controriforme neocentralistiche) da parte di chi dovrebbe provvedere, anzitutto a livello nazionale, a concretare sul piano normativo e finanziario quanto previsto nel vigente titolo V -, si tratta in questa sede di valutare essenzialmente quanto il pdl n. 4862 risponda alle ricordate esigenze di possibile perfezionamento e soprattutto alle aspettative di completamento del disegno riformatore sul piano dell'organizzazione del centro, dei rapporti interistituzionali e delle garanzie costituzionali.

In ordine alle ipotesi di perfezionamento, mediante revisione o integrazione delle norme costituzionali novellate nel 2001, emerge nel testo approvato dal Senato un quadro in forte chiaroscuro, poichè, accanto ad alcune formulazioni che certamente possono contribuire a meglio precisare o a integrare in una direzione utile alcune disposizioni del titolo V (in particolare, ciò vale soprattutto per le modifiche proposte agli artt. 118 e 120, nonché VIII comma dell'art. 117), ve ne sono numerose altre che sollevano a vario titolo rilevanti perplessità, se non un giudizio totalmente critico.

Ci si riferisce anzitutto alla proposta di devolvere alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni alcune materie, senza un adeguato chiarimento sia delle implicazioni connesse con la permanenza a livello statale di competenze legislative esclusive su parti di tali materie o su materie che trasversalmente possono coinvolgere anche quanto si vorrebbe riconoscere al potere regionale, sia delle possibili conseguenze problematiche in ordine a garanzie pur previste in Costituzione (si pensi all'autonomia delle istituzioni scolastiche, che potrebbe

essere pesantemente condizionata, se non vanificata in uno dei suoi aspetti qualificanti, dall'attribuzione – oltretutto impropria – alla competenza legislativa regionale della definizione di parte dei programmi scolastici e formativi, che dovrebbero essere invece, almeno in parte, oggetto specifico dell'autonomia tecnica delle scuole).

Ma un giudizio sostanzialmente critico va espresso, come già accennato, anche in ordine alla scelta di resuscitare, a tutela dell'unitarietà del sistema, la categoria dell'interesse nazionale come limite al potere legislativo regionale, che già aveva in passato creato una serie di difficoltà applicative (come è dimostrato anche dalla giurisprudenza costituzionale successiva alla regionalizzazione dei primi anni '70), al punto da suggerirne la soppressione nella novella al titolo V del 2001, a fronte di altri puntuali fattori unificanti ora previsti (v. la riserva esclusiva alla legge statale per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché il potere sostitutivo “straordinario” previsto dall'art. 120 a tutela dell'unità giuridica ed economica del sistema, a parte le manovre di riequilibrio finanziario in funzione perequativa legittimate dall'art. 119 Cost.). Si può aggiungere che, oltretutto, anche le modalità procedurali con cui si vorrebbe disciplinare siffatto limite, rendendo sindacabili nel merito (politico) le singole leggi regionali, lasciano assai perplessi, sia per la complessità dell'iter immaginato per accertare l'eventuale pregiudizio all'interesse nazionale (che trasformerebbe, tra l'altro, di fatto il Senato in un organo di controllo delle Regioni invece che in una sede di armonizzazione delle istanze regionali), sia per il potere di annullamento di una legge regionale affidato conclusivamente ad un organo monocratico come il presidente della Repubblica.

Inoltre, restando alle questioni suscitate dal testo in esame in ordine all'assetto delle Regioni, mentre va ribadita la preoccupazione per la soluzione transitoria che – quasi surrettiziamente, senza alcun serio dibattito alle spalle – vorrebbe introdurre la possibilità per un quinquennio di dar vita a nuove Regioni (con un minimo di un milione di abitanti), in deroga alle procedure e alle condizioni previste dall'art. 132 Cost., si deve al tempo stesso sottolineare la sbrigatività e superficialità con cui viene affrontato il problema del regionalismo differenziato.

Infatti, da un lato ci si limita, in modo quasi criptico, ad abrogare le possibilità di maggiore autonomia legislativa aperte per le Regioni ordinarie dall'u.c. dell'art. 116 Cost., dall'altro si ignora totalmente il problema della razionalizzazione della specialità prevista dal medesimo articolo per cinque Regioni (e due Province autonome), mantenendo quindi inalterato quel doppio binario in materia di ordinamento regionale, che da tempo mostra

(sempre più) i suoi limiti, sia per le situazioni di privilegio (specie finanziario) che contrassegnano, per altro in modo differenziato, la condizione delle Regioni a statuto speciale, sia per i problemi vari di rincorsa e di raccordo che si pongono ogni volta a valle di interventi (del legislatore costituzionale ed ordinario) volti a potenziare l'autonomia regionale.

Si tratta di un nodo - quello della attualizzazione della specialità regionale (nel contesto di un complessivo potenziamento della autonomia delle Regioni) – che, in verità, è stato fino ad ora quasi sempre evitato o emarginato, nelle iniziative e nei dibattiti parlamentari sulle riforme costituzionali (salvo in una prima fase dei lavori della Bicamerale nel '97), anche per la diffusa resistenza delle Regioni speciali (o dei loro referenti parlamentari) al cambiamento. Ma è sempre più evidente la necessità di por mano – in funzione anzitutto dei criteri perequativi indispensabili per la coesione nazionale – alle molteplici questioni connesse alle specialità regionali, non tanto (e non certo) per prevedere una riduzione della loro autonomia, quanto per razionalizzare i loro poteri e risorse, nonché i loro rapporti col centro, fermo restando che va comunque chiarito in modo inequivocabile, a fronte di taluni disorientamenti interpretativi sulla latitudine dei poteri delle Regioni speciali in materia di ordinamento degli enti locali (ex l.c.n. 2/93), che il nuovo quadro di autonomia previsto in Costituzione per comuni e province deve avere piena applicazione anche nell'ambito delle Regioni a statuto differenziato.

4. Venendo, a questo punto, a considerare i problemi di necessario completamento del disegno federalistico-autonomistico sul piano dei rapporti delle autonomie col centro (specie Parlamento, Governo e Corte Costituzionale), si deve subito evidenziare che qui emergono i limiti e le lacune principali del pdl n. 4862, sia per la assoluta carenza di una soluzione utile in ordine al rapporto delle istituzioni e dei governi territoriali col Parlamento e col Governo nazionale, sia per la già menzionata totale disattenzione alla questione dell'accesso delle autonomie locali al giudice costituzionale.

In ordine al primo tipo di limiti, è da sottolineare anzitutto che è certamente di particolare gravità l'assenza delle autonomie nelle sedi parlamentari, laddove si dovrebbe realizzare per molti aspetti il bilanciamento e la sintesi delle istanze di un sistema policentrico: lacuna tanto più grave (ed inspiegabile) considerando le prospettive che erano state aperte dall'art. 11 della l.c. n. 3/01, in cui si preannunciava una soluzione organica a regime, prevedendo nel contempo – come noto – in via transitoria quell'ampliamento della Commissione

bicamerale per le questioni regionali che avrebbe dovuto consentire già ora – se fosse stato attuato – una partecipazione, sia pure in chiave per lo più consultiva, di rappresentanze di Regioni ed enti locali in un organo parlamentare di specifico rilievo per le materie di interesse delle autonomie territoriali. Nel mentre il Parlamento sta disattendendo di fatto questa prospettiva transitoria, vanificando anche questa forma attenuata di possibile coinvolgimento del sistema autonomistico in decisioni legislative di loro interesse, si sta ora prefigurando una riforma del bicameralismo in una chiave che ignora sostanzialmente l'esigenza di dare spazio ai rappresentanti delle autonomie territoriali in uno dei due rami del Parlamento, come avviene di norma – sia pure con modalità e incisività diverse – in tutti gli ordinamenti di stampo federalista o improntati al policentrismo autonomistico.

In effetti, è appena il caso di ribadire – a parte, quanto già rilevato in ordine all'assetto confuso e irrazionale, specie per quanto riguarda il Senato, delle competenze e dei procedimenti legislativi – un'osservazione largamente condivisa tra i commentatori a proposito del volto assai poco (se non per nulla) rappresentativo delle autonomie territoriali previsto per il Senato, la cui qualificazione federalistica è frutto di una mera petizione di principio, sostanzialmente slegata dagli enti territoriali sia sul piano dell'elettorato attivo che passivo (salvo il possibile, ma non necessario, nesso con cariche elettive in enti locali o regionali ricoperte dai candidati), nonché in ordine alle modalità di esercizio del mandato senatoriale, del tutto svincolato da forme di raccordo con le istituzioni autonome di diverso livello.

E' invece indispensabile che il Senato – o comunque uno dei due rami del Parlamento – sia disegnato come un'effettiva Camera delle autonomie (o, almeno, una Camera "mista"), con poteri legislativi, peraltro preferibilmente bicamerali (e non a prevalenza Senato), specificamente connessi alle esigenze di armonizzazione unitaria delle istanze territoriali, nonché a finalità di cooperazione e solidarietà (quindi anzitutto in materia di determinazione dei LEP e del regime del federalismo fiscale, oltre che dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente). Senza qui entrare in dettagli, ci si limita in proposito a due considerazioni di metodo che appaiono a diverso titolo essenziali. Da un lato si sottolinea la necessità di non inseguire, nella conformazione della Camera delle autonomie, modelli di altri sistemi (che, oltre ad essere eterogenei, sono legati ciascuno ad una "storia" specifica nella dinamica centro/periferia), ma di cercare di dar vita ad una fisionomia dell'organo parlamentare che sia la più consona e coerente con i tratti – e con pesi e contrappesi – della nuova statualità federalistico-autonomistica del nostro sistema

costituzionale. Dall'altro si sottolinea parimenti la necessità di prevedere, in sintonia con il principio della pari dignità istituzionale di tutti i soggetti costitutivi della Repubblica (ex art. 114 Cost.), una composizione che dia spazio a rappresentanze distinte ed equilibrate di tutti i livelli infrastatali del sistema (superando le istanze di chi vorrebbe dar vita solo ad una Camera delle Regioni, che oltretutto perpetuerebbe l'equivoco di una sorta di dipendenza degli enti locali dagli enti regionali). Interessante è notare, in tal senso, che già in Assemblea costituente – prima dell'approvazione dell'ordine del giorno Nitti sul Senato a suffragio universale e diretto – si era ipotizzato un Senato come “assemblea derivata dai consigli regionali e comunali”. E si può aggiungere anche che altri sistemi realizzano, sia pure in forme peculiari proprie, una rappresentanza multilivello in una delle Camere (v. Spagna e Francia).

Quanto ai criteri di designazione delle rappresentanze delle autonomie territoriali, sembra a chi scrive del tutto preferibile una soluzione non basata su membri di diritto (quali presidenti o sindaci), che oltretutto potrebbero assicurare una limitata partecipazione ai lavori parlamentari (salva l'ipotesi, peraltro non certo priva di profili problematici, di eventuali supplenti), bensì su membri designati da organismi collegiali rappresentativi delle varie componenti del sistema autonomistico (quali sarebbero, da un lato, i Consigli regionali e, dall'altro, i Consigli delle autonomie previsti dall'art. 123 Cost.), evitando comunque possibilmente la “doppia veste”, una volta designati (salva l'esigenza di definire in modo appropriato l'eventuale vincolo di mandato rispetto alle istituzioni rappresentate).

Qualche cenno va, infine, riservato ad un'ulteriore esigenza di portata certo non trascurabile a proposito dei raccordi tra Stato e sistema autonomistico, visto che la previsione di una Camera delle autonomie non risolve il problema di un adeguato e permanente “dialogo” (paritario) tra i diversi livelli di governo del sistema sul piano politico-amministrativo. E', in sostanza, necessario dare una appropriata veste costituzionale (correggendo alcuni squilibri) anche a quelle sedi di raccordo interistituzionale, come le Conferenze Stato – Regioni – autonomie locali, che sono già state da tempo sperimentate come sedi di concertazione per le questioni interistituzionali di natura prevalentemente politico – amministrativa, ovviamente qualificandole e razionalizzandole quanto a funzioni, poteri e modalità d'azione.

5. Passando a considerare l'altro tipo di limiti di fondo del testo varato dal Senato sul piano della esigenza di un coerente completamento del disegno di nuova statualità della Repubblica, che ha coniugato e sviluppato in una chiave innovativa il principio

fondamentale del policentrismo autonomistico sancito nell'art. 5 della Carta del 1948, si deve evidenziare la inammissibile assenza di talune garanzie di sistema idonee ad assicurare a tutte le istituzioni costitutive della Repubblica, a cominciare da quelle più prossime ai cittadini, la tenuta sia dei principi che governano il riparto di ruoli e competenze sia dei fattori ed elementi unificanti e di coesione.

Da questo punto di vista è soprattutto essenziale tener conto del ruolo che potrebbe essere affidato alla Corte Costituzionale, sia come giudice delle leggi che come arbitro dei conflitti di attribuzione tra i diversi soggetti istituzionali del sistema. In effetti, una volta riformato il titolo V nella direzione delineata di un forte potenziamento delle autonomie locali, vi era – a maggior ragione tenendo conto degli “antefatti” nella Bicamerale del ‘97/98 - la (più che) legittima aspettativa che si ponesse mano al più presto anche ad un adeguamento del successivo titolo VI della parte seconda della Costituzione, in una prospettiva di indispensabile e coerente armonizzazione delle funzioni di garanzia del giudice costituzionale rispetto alla nuova fisionomia della statualità repubblicana, che deve poter assicurare (anzitutto) il rispetto delle competenze ripartite in base alla Costituzione tra i vari livelli del sistema.

Ma, a fronte di questa esigenza e di questa attesa, sempre più avvertite tra i commentatori della riforma del 2001 maggiormente consapevoli dei valori della democrazia delle autonomie e della necessità di tutelare i poteri di autoordinamento e di regolazione, riconosciuti dalla Costituzione a comuni e province, si deve registrare una pressoché totale disattenzione del dibattito politico-parlamentare di riforma costituzionale in itinere, sia nel progetto governativo di partenza che nelle modifiche introdotte nel testo approvato in prima lettura dal Senato il 25 marzo scorso. In effetti, il ddl costituzionale n. 2544 non offre alcuna sostanziale risposta sul piano delle possibilità di accesso delle autonomie locali alla Corte, anzi ignora totalmente l'argomento, mentre appare del tutto sfuggente ed assolutamente inadeguato in ordine all'altro profilo in cui potrebbe emergere una qualche forma di raccordo col sistema autonomistico, quello relativo alla composizione dell'organo cui è affidata la giustizia costituzionale.

Da quest'ultimo angolo visuale ci si è limitati a prevedere una variazione in ordine ai criteri in atto di designazione dei giudici costituzionali, con la prospettiva – fermo restando il numero totale di quindici - di ridurre a quattro quelli affidati rispettivamente alle magistrature superiori e al presidente della Repubblica e il contestuale aumento a sette di

quelli di elezione parlamentare, che pro futuro dovrebbero - qui sta soprattutto la novità - essere eletti da un solo ramo del Parlamento, il cd. Senato federale.

In proposito ci si limita qui a due sintetiche osservazioni. Da un lato per ribadire il volto assai poco (se non per nulla) rappresentativo delle autonomie territoriali previsto per il Senato, la cui qualificazione federalistica è frutto di una mera petizione di principio, sostanzialmente slegata dagli enti territoriali sia sul piano dell'elettorato attivo che passivo. Altro sarebbe ovviamente se il Senato fosse disegnato come un'effettiva Camera delle autonomie (o almeno una Camera "mista"), per cui potrebbe realizzarsi un coinvolgimento effettivo delle istituzioni territoriali nella designazione di una quota dei giudici costituzionali.

D'altro canto vanno comunque sollevate forti perplessità circa l'ipotesi di rendere numericamente prevalente la quota di giudici di designazione parlamentare rispetto alle altre componenti, poichè una soluzione siffatta finirebbe per mettere in discussione quel delicato equilibrio che è indispensabile per dar vita ad un organo con così decisivi poteri di garanzia di sistema. In effetti, se venisse confermata questa ipotesi di riforma, risulterebbe modificato quel bilanciamento di pesi e contrappesi che appare essenziale per l'assetto di un organo costituzionale che ha bisogno il più possibile di indipendenza (specie) dagli organi di indirizzo politico.

Comunque le maggiori osservazioni critiche riguardano, ad avviso di chi scrive, la questione dell'accesso delle autonomie locali alla Corte, totalmente ignorato - come già detto - dal testo di riforma costituzionale in itinere, nonostante le esplicite proposte avanzate in materia nel testo della Bicamerale nella XIII legislatura e la proposta di legge costituzionale n. 3088/Camera (nella legislatura in corso) e nonostante comunque che la esplicita configurazione parivalente dei soggetti istituzionali costitutivi della Repubblica (art. 114) abbia reso del tutto evidente la necessità di una effettiva garanzia anche per le autonomie comunali o provinciali in ordine al rispetto della sfera di competenza costituzionalmente per esse sancita o fondata: come si è, d'altronde, percepito chiaramente in sede di elaborazione della prima (e finora unica) legge di attuazione della riforma del titolo V, la l. 131/03 (La Loggia), il cui art. 9 ha cercato di affrontare in qualche modo il problema (pur fortemente condizionato dalla veste vigente delle norme costituzionali di accesso alla Corte).

In effetti, l'art. 9 della l. 131, pur aprendo in via indiretta a comuni e province un duplice spazio per poter far valere le proprie competenze autonome davanti al giudice costituzionale, non offre una reale garanzia, stanti le pesanti limitazioni (necessariamente) previste. Infatti,

va in proposito rilevato che - laddove si prefigura, al I comma, la possibilità della Conferenza Stato-città e autonomie locali di proporre al Consiglio dei Ministri di sollevare questioni di legittimità costituzionale nei confronti di una legge regionale esorbitante dalla propria competenza - si tratta di una mera sollecitazione (in toto rimessa alla valutazione del Governo), a parte la considerazione che il ricorso alla Corte è previsto solo nel caso si ritenga che la legge regionale ecceda dalla propria competenza, senza contemplare il caso (di per sé potenzialmente più frequente) di non adeguato rispetto da parte del legislatore regionale delle competenze garantite ex Costituzione alle autonomie locali.

Va poi osservato che lo spazio aperto dal II comma dell'art. 9 l. 131 - che potrebbe consentire a comuni e province di proporre alla Regione, attraverso il Consiglio delle autonomie locali, di sollevare questioni di legittimità costituzionale nei confronti di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato che si presuma invasivo della sfera di competenza degli enti locali territoriali - a voler tacere il fatto che attualmente non sono ancora attivati i Consigli previsti dall'art. 123 Cost., non è di per sé preordinato in alcun modo alla tutela dell'autonomia locale (che può essere del tutto disgiunta dalle attribuzioni legislative regionali).

E', inoltre, appena il caso di aggiungere che le previsioni dell'art. 9 l. 131 non si prestano comunque in alcun modo a sollevare da parte degli enti locali eventuali conflitti di attribuzione nei confronti di altri soggetti costituzionali previsti dall'art. 114.

D'altra parte, va tenuto presente che la Corte Costituzionale ha finora escluso in modo categorico - da ultimo anche nella sentenza n. 303/03 (v. punto 33) - che l'ente locale possa adire direttamente la Corte, sia in via di azione che nel giudizio per conflitto di attribuzione, poichè "nessun elemento letterale o sistematico consente di superare la limitazione soggettiva che si ricava dall'art. 134 Cost. e dall'art. 39 della legge 87 del 1953".

Di conseguenza, appare indispensabile prevedere finalmente in modo esplicito ed inequivoco in Costituzione una possibilità di accesso al giudice costituzionale da parte degli enti locali, in sintonia tra l'altro con quanto significativamente sancito nell'art. 11 della Carta europea dell'autonomia locale, tenendo anche conto che in altri ordinamenti europei caratterizzati da un assetto policentrico, con un espresso riconoscimento costituzionale (anche) dell'autonomia locale, è già prevista una simile garanzia. In particolare si fa riferimento sia ad una serie di previsioni, di varia portata, introdotte più o meno di recente in molti Stati europei (v. Germania e Austria già negli anni sessanta, poi Ungheria e Polonia nell'89, cui si è aggiunta la Svizzera nel '99) sia alla recente legge organica spagnola n. 7

del 1999, che ha disciplinato ex professo i conflitti in difesa dell'autonomia locale davanti al Tribunale costituzionale, stabilendo anche le varie condizioni e procedure per poter sollevare le questioni.

Proprio facendo riferimento a quest'ultimo modello, che risponde per molti versi alle medesime esigenze di garanzia che si sono sottolineate a proposito delle questioni aperte nell'ordinamento italiano, sarebbe agevole prefigurare soluzioni appropriate – ipotizzando specifici emendamenti all'art. 134 Cost. – sia per estendere agli enti locali la possibilità di sollevare davanti alla Corte conflitti di attribuzione che insorgano con soggetti ricompresi nell'elenco di cui al primo comma dell'art. 114 Cost. sia per riconoscere agli stessi enti locali possibilità di ricorso costituzionale in via diretta avverso leggi o atti aventi forza di legge dello Stato o leggi regionali ritenute lesive delle competenze ad essi da riconoscere o attribuire in base alle disposizioni costituzionali di principio sull'autonomia degli enti territoriali minori. Anche per quanto riguarda la opportunità di regolare un accesso alla Corte che eviti la eccessiva proliferazione di ricorsi proposti da singoli enti, la recente disciplina spagnola può offrire appropriati o comunque utili spunti di riflessione sul possibile ruolo da affidare ad organi “filtro”: per i quali si potrebbe, ad esempio, prevedere che i ricorsi promossi dagli enti locali debbano essere preventivamente vagliati e, per così dire, legittimati da organi quali la Conferenza Stato-città e autonomie locali o i Consigli regionali delle autonomie locali.

6. Un quadro, quindi, assai denso di questioni problematiche, che richiederebbe una forte correzione di rotta con un impegno complessivo, deciso e coerente per non vanificare le possibilità di effettivo radicamento e sviluppo del disegno federalistico – autonomistico da tempo intrapreso. Per il momento il contributo che il testo varato dal Senato finisce per dare a questa prospettiva è in larga misura di segno negativo – al di là delle proclamazioni lessicali – a maggior ragione tenendo conto che con le norme di attuazione ipotizzate si determinerebbe anche un sostanziale rinvio nell'attuazione dell'art. 119 Cost., dalla quale dipende per molti versi la concreta possibilità di realizzare la nuova statualità fondata sul policentrismo.

Gian Candido De Martin  
Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
nella Luiss Guido Carli di Roma