

**Antonio Ruggeri - Carmela Salazar**  
**Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: “controriforma” o manovra gattopardesca?\***

SOMMARIO: 1. Il carattere assai incerto e, in più punti, traballante della prosa con cui si presentano gli enunciati del disegno in esame, destinato pertanto, qualora dovesse giungere in porto, a sicura e corposa “riscrittura” in sede applicativa (e, segnatamente, nei giudizi davanti alla Corte costituzionale). – 2. Il transito di porzioni consistenti di materie ovvero di intere materie dall’area di spettanza regionale a quella di esclusivo dominio dello Stato, tra mera “razionalizzazione” ed innovazione rispetto all’esistente. – 3. Pescando a caso in seno ai nuovi campi materiali: esempi di formule ambigue ovvero palesemente oscure. – 4. La riformulazione dei tipi di potestà legislativa e dei loro limiti, tra continuo e discontinuo. – 5. Il giro di vite attorno alla potestà regolamentare e la “logica” della separazione delle competenze che traspare dal nuovo dettato costituzionale che vi fa riferimento. – 6. I rapporti tra le leggi di Stato e Regione: l’apparente opzione per la separazione delle competenze e l’occasione sciupata di fare finalmente chiarezza in merito alla “logica” che sta a base dei rapporti stessi, con riguardo ai campi materiali sia di potestà concorrente che di potestà “residuale”. – 7. Il riallineamento del sistema di controllo sulle leggi siciliane al sistema valevole per le altre Regioni.

*1. Il carattere assai incerto e, in più punti, traballante della prosa con cui si presentano gli enunciati del disegno in esame, destinato pertanto, qualora dovesse giungere in porto, a sicura e corposa “riscrittura” in sede applicativa (e, segnatamente, nei giudizi davanti alla Corte costituzionale)*

Non è facile rispondere a cuor leggero al quesito che dà il titolo a queste brevi notazioni, fatte “a prima lettura” del disegno di legge messo a punto dal Governo Monti e presentato in Parlamento (Sen., n. 3520) il 15 ottobre 2012. Una prima, generale riserva va subito fatta e riguarda il disegno in esame, al pari di molti altri; ed è che la vaghezza degli enunciati ed il carattere assai incerto (e francamente in più punti traballante) della prosa da essi esibita lasciano invero aperto a tutto campo il ventaglio delle ipotesi interpretative e, per ciò pure, dei modi del suo successivo svolgimento nella pratica giuridica a venire, per il caso che il disegno in commento dovesse giungere in porto

---

\* Lo scritto riprende, con ulteriori svolgimenti e precisazioni, una riflessione che è nell’appendice di aggiornamento, dal titolo *Il Governo Monti e la “controriforma” del Titolo V*, a T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*<sup>9</sup>, Milano 2012.

così com'è. Se poi si tenta di comporre in sistema gli enunciati stessi, ci si avvede come entrambi i corni dell'alternativa evocata dal titolo sembrano trovare da questa o quella disposizione conferma; e, poiché essi si presentano come irriducibili l'uno all'altro, se ne ha che risulta assai problematico, al tirar delle somme, stabilire se sia maggiormente marcato l'uno ovvero l'altro dei termini dell'alternativa.

Il quadro complessivo appare comunque essere assai appannato e, in molte sue parti, invero oscuro; la qual cosa obbliga ad una seria e disincantata riflessione circa gli effetti conseguenti ad un uso non adeguatamente vigilato delle tecniche di *drafting* e, in genere, del linguaggio, tanto più appunto al piano costituzionale. Non si tratta, d'altro canto, come si sa, di cosa nuova; e non occorre ora rammentare quante e quali acrobazie argomentative s'è trovata costretta a fare la giurisprudenza costituzionale, col soccorso di una generosa dottrina, per ricucire con pazienza certosina il tessuto fatto a brandelli da un linguaggio ora sibillino ed ora palesemente contraddittorio col quale sono stati confezionati gli enunciati del Titolo V dall'autore della riforma del 2001, al punto che il Titolo stesso è stato, a conti fatti, "riscritto" – secondo il crudo e franco giudizio di un'avvertita dottrina – a mezzo di coraggiose (ma, talora, temerarie) interpretazioni "adeguatrici" o, diciamo pure, "sananti". Ed allora è facile previsione quella per cui, qualora il disegno qui annotato dovesse giungere alla meta, esso pure non si sottrarrebbe ad incisivi interventi chirurgici a finalità ricostruttiva, forse ancora maggiori – come si mostrerà con esempi – di quelli posti in essere in relazione al dettato ad oggi vigente.

Gli enunciati ora presi in rapido esame possono, a nostra opinione, classificarsi in più tipi.

Vi sono quelli chiari (o, per dir meglio, sufficientemente chiari), quelli poco chiari, quelli infine oscuri; tutti, poi, possono riportarsi ora all'uno ed ora all'altro dei termini dell'alternativa indicata nel titolo. Si tenterà alla fine di stabilire da quale parte penda maggiormente la bilancia.

*2. Il transito di porzioni consistenti di materie ovvero di intere materie dall'area di spettanza regionale a quella di esclusivo dominio dello Stato, tra mera "razionalizzazione" ed innovazione rispetto all'esistente*

Tra gli enunciati della prima specie sono da annoverare quelli che puntano alla ridefinizione del riparto delle materie; per la verità, non tutti ma la loro gran parte. Chiara è, soprattutto, la linea di tendenza tracciata a mezzo di siffatta ridefinizione, che – come si è fatto da molti notare – è nel senso di riportare al centro materie dapprima demandate in periferia. Non si discute ora se siffatto riaccentramento sia o no fondato, con specifico riguardo ad esigenze di funzionalità ovvero in relazione all'ottimale appagamento di interessi costituzionalmente protetti. Si rammenta solo che già all'indomani del varo della riforma del 2001 erano state segnalate da parte di molti sviste e

dimenticanze foriere di gravi inconvenienti, a motivo del fatto che alcune materie (come, ad es., la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia) risultavano, perlomeno *secundum verba*, consegnate alla disciplina delle leggi regionali. Non a caso, come pure è assai noto, la giurisprudenza ha fatto luogo alla messa a punto di talune tecniche decisorie per effetto della cui applicazione si sono avuti consistenti ritagli di porzioni di materie ovvero il riporto di intere materie in capo allo Stato (si rammenti, per tutti, il criterio della prevalenza, grazie al quale si è reso, e si rende, possibile far attrarre allo Stato interessi che pure, in modo non “prevalente”, potrebbero a buon titolo costituire oggetto di disciplina regionale; e si pensi ancora al modo con cui si è fatto utilizzo del canone della leale cooperazione o del principio di sussidiarietà: un canone ed un principio, sì, ambiversi, potendo giocare a beneficio di questo o quell'ente, ma che in molti casi hanno essi pure fatto da “ascensore” portato ad andare unicamente verso l'alto, con tendenziale, non lieve pregiudizio per l'autonomia).

Ora, la circostanza per cui nel “diritto vivente” il riparto delle materie non sia stato quello che avrebbe potuto risultare dalla lettura del dettato costituzionale avvalorata l'ipotesi che, per quest'aspetto, la revisione in esame si ponga, a seconda degli ambiti materiali, ora come mera razionalizzazione dell'esperienza ed ora invece quale “controriforma”: termine che, per questa parte almeno, non s'intende caricare di alcuna valenza, positiva o negativa che sia. Non è di qui, infatti, stabilire se sia, o no, opportuno che si sia avuto il transito (parziale o totale) di materie a beneficio dello Stato; s'intende solo dire che, *perlomeno con riguardo ad alcune di esse*, la menzione che se ne fa nel nuovo II c. dell'art. 117 rispecchia un'esperienza già consolidata, specie per mano della giurisprudenza, mentre per altre materie parrebbe volersi innovare all'esistente.

Una seria, non preorientata, riflessione dovrebbe poi farsi in merito al fondamento di una siffatta ridefinizione del quadro delle materie. Perché solo quelle e non altre? O, all'opposto, perché tutte quelle? E, in generale, perché quelle?

Si è già tentato in altre sedi di mostrare che il vero oggetto delle discipline legislative (non importa di quale ente) è dato non già dalle *materie* bensì dagli *interessi*: è la loro natura ad attrarre la fonte e, dunque, a fissare la competenza. Naturalmente, questa conclusione rimanda al criterio o ai criteri coi quali determinare la natura stessa, la quale peraltro è soggetta a sempre possibile, rapido, mutamento, in ragione del contesto in cui gli interessi stessi s'inscrivono, vengono a maturazione, pretendono di farsi valere. La trama costituzionale è, insomma, attraversata da un moto incessante, che obbliga il linguaggio della Carta a sottostare a parimenti continue sue messe a punto, a conti fatti apprezzabili per il tramite del canone della ragionevolezza, nella sua composita accezione quale congruità delle norme, a un tempo, al “fatto” (agli interessi, appunto) ed ai valori, in ispecie alla sintesi di unità ed autonomia mirabilmente espressa nell'art. 5.

Qui è il *punctum dolens* della questione ora nuovamente discussa. Perché la gravissima crisi economica in atto sembra portare fatalmente all'esito di ricondurre in massa gli interessi nell'orbita della competenza dello Stato: quanto meno, questa è la tesi – giusta o sbagliata, non importa – di cui sembra volersi fare convinto e vigoroso sostenitore l'autore del disegno qui annotato. Tra le righe dell'intero articolato – è questo il messaggio da esso inviato – si intravede con chiarezza l'idea che la crisi non possa essere affrontata come si conviene se non accentrando, accentrando quanto più si può, a man bassa, l'autonomia venendo dunque vista (se non come un nemico) come un rischio tangibile per la stabilità finanziaria. Lo si dice, d'altronde, apertamente nel nuovo art. 116, laddove con una impropria aggiunta (se non di sostanza, di forma, con riferimento cioè alla *sedes materiae*, che avrebbe dovuto piuttosto essere quella di cui all'art. 119) si impone il vincolo del pareggio di bilancio anche alle Regioni speciali. Siamo però davvero sicuri che l'accentramento sia l'unica via, quella giusta e più direttamente conducente al conseguimento dello scopo? Siamo sicuri che sia questo il modo migliore per riconciliare le misure imposte con stile draconiano per far fronte alla crisi coi principi costituzionali (in ispecie, col principio di cui all'art. 5, nel suo fare "sistema" coi principi di cui agli artt. 2 e 3)? Non si potrebbero piuttosto richiamare le Regioni alla osservanza dei vincoli che ci vengono dall'appartenenza all'Unione europea, dotandole di un patrimonio di risorse pur contenuto ma suscettibile di essere oculatamente speso *in autonomia*, per l'appagamento dei peculiari bisogni emergenti nei territori di cui si compone la Repubblica?

Domande, come si vede, che rimettono in discussione l'intero impianto del disegno Monti e – a dirla tutta – l'intera manovra dal Governo posta in essere, interrogandosi pensosi (e con una certa inquietudine) circa la sua piena rispondenza ai canoni costituzionali, in ispecie a quel principio di eguaglianza sostanziale che avrebbe piuttosto richiesto (e sempre richiederebbe) che il maggior contributo a far fronte alla crisi fosse (e sia) dato non già dai più deboli, esposti, bisognosi, bensì da coloro che più hanno e più pertanto possono e devono dare.

Ad ogni buon conto, sembra ora sterile farsi quelle domande, dal momento che, ove il disegno dovesse giungere in porto, l'ipotesi che la Consulta possa metterlo nel nulla, anche solo in una o più delle sue norme, per quanto astrattamente formulabile, appare però essere concretamente priva di prospettive. Ancora una volta, *historia magistra vitae*: il Titolo V uscito dalla riforma del 2001 avrebbe meritato, per pressoché unanime riconoscimento, di essere in più d'una delle sue disposizioni sanzionato senza appello; nessuno però si è mai illuso che di ciò potesse aversi effettivo riscontro nell'esperienza.

3. *Pescando a caso in seno ai nuovi campi materiali: esempi di formule ambigue ovvero palesemente oscure*

Un discorso a sé va poi fatto in relazione al transito dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario dall'area delle materie di competenza concorrente a quella delle materie di esclusiva spettanza dello Stato.

Si tratta – come si sa – di una novità solo... *a metà*, in parte anticipata dalla legge cost. n. 1 del 2012 (con riguardo alla armonizzazione dei bilanci pubblici). Anche però nella parte in cui essa è davvero nuova, sembra francamente incomprensibile, perlomeno a stare alla lettera dell'espressione costituzionale. Giusta infatti la tesi, come si sa largamente diffusa e risalente, secondo cui il “coordinamento”, nei varî campi di esperienza e nelle parimenti varie forme in cui si realizza, si esprime a mezzo di direttive, vale a dire di atti vincolanti nel fine ma non pure nel mezzo, in relazione alla materia della finanza parrebbe che esso non possa aversi che a mezzo di norme di principio. Stando così le cose, però, che differenza fa che la materia stessa si trovi menzionata nel III ovvero nel II c. dell'art. 117?

L'intento è tuttavia chiaro, reso palese non soltanto dalla revisione della Carta operata con legge cost. n. 1 del 2012 ma dal modo con cui i rapporti di ordine finanziario tra Stato e Regioni sono venuti col tempo atteggiandosi. Il vero è, infatti, che si vuole che l'assetto del sistema finanziario sia, *praticamente in ogni sua parte*, definito dalla legge statale, ponendosi quindi le Regioni unicamente quali i terminali di decisioni preconfezionate, bisognose di essere puramente e semplicemente eseguite.

Il “coordinamento” viene così a caricarsi di complessive valenze incongrue rispetto alla sua originaria configurazione: un nome, insomma, che non corrisponde più alla cosa da esso evocata.

Al piano delle materie, comunque, la novità che promette di rivelarsi quale la più rilevante, addirittura dirompente rispetto all'attuale riparto, con grave, forse irreparabile, pregiudizio per l'autonomia, svilita nella sua stessa essenza, è data dall'avocazione allo Stato della esclusiva competenza a disciplinare i rapporti internazionali e con l'Unione europea.

La formula è ambigua, prestandosi a letture di vario segno; considerata poi nel suo fare “sistema” con le disposizioni a contorno, appare addirittura oscura, facendo pervenire ad un esito ricostruttivo irragionevole (per non dire, del tutto irrazionale...).

Già nel 2001, all'indomani del rifacimento del Titolo V, si era fatta questione circa la portata del riconoscimento della competenza in parola e della sua attrazione nell'area materiale descritta nel III c. dell'art. 117. Col disegno in commento, è da mettere in conto l'eventualità che si affermi una lettura del nuovo dettato costituzionale secondo cui *tutto quanto* attiene alle relazioni in parola si reputi ricadere entro la sfera di competenze dello Stato (dunque, anche la disciplina posta in ambito interno al fine di dare attuazione agli impegni assunti in seno alla Comunità internazionale ed all'Unione europea). Un'ipotesi interpretativa, questa, che di tutta evidenza comporterebbe sì

numerose e corpose sforbiciate in seno agli ambiti materiali astrattamente ricadenti nell'area regionale da svuotarne in buona sostanza la consistenza e, con essa, il senso stesso dell'autonomia (si pensi solo agli effetti che se ne avrebbero a carico della legge n. 11 del 2005, che dovrebbe in alcune delle sue più significative formulazioni considerarsi affetta da invalidità sopravvenuta, se non pure abrogata, sì da non potersene più fare alcun utilizzo).

Se, di contro, ai rapporti in discorso dovesse assegnarsi una mera valenza istituzionale, tale comunque da non riflettersi sulle discipline sostantive ricadenti nelle materie (nominate ed innominate) di cui all'art. 117, l'autonomia, pur soffrendone in una non secondaria misura, vedrebbe tuttavia preservata la sua attitudine ad essere spesa a beneficio della collettività.

Senonché a rendere estremamente confuso (e finanche – come si diceva – oscuro) il quadro è la circostanza per cui l'autore del disegno in commento mantiene in vita l'ultimo comma dell'art. 117, restando pertanto integra la facoltà della Regione di concludere accordi e intese di rilievo internazionale.

V'è, in via di mera ipotesi, un solo modo, a nostra opinione, per fugare la contraddizione ora rilevata e comporre in "sistema" il vecchio col nuovo dettato; ed è di considerare abilitata la Regione alla conclusione dei patti suddetti, senza tuttavia che possa poi darvi seguito al piano legislativo. Non è però chi non veda l'assurdità di una conclusione siffatta. D'altro canto, riportando in capo allo Stato i rapporti in discorso, lo stesso avvio delle trattative con autorità istituzionali di altri ordinamenti dovrebbe ormai giudicarsi precluso alla Regione.

Il punto è che, poiché il disegno dà luogo a modifiche espresse della Carta, neppure potrebbe a rigore affacciarsi l'idea di una modifica tacita dell'ultimo comma dell'art. 117 (e ciò, anche a non aderire alla tesi, come si sa prospettata da una sensibile dottrina, secondo cui le innovazioni apportate alla Carta con le procedure dell'art. 138 non potrebbero che essere comunque espresse).

Insomma, un vero e proprio pasticcio, che si consegna quindi agli operatori (e, in ultima istanza, al giudice delle leggi) perché possano trovare il bandolo della matassa e dare così un senso a ciò che un senso obiettivamente non ha.

Altre disposizioni ancora sono di assai incerta formulazione, senza che tuttavia se ne possa qui fare oggetto di specifico ed adeguato esame. Si pensi solo all'aggiunta fatta alla lett. p) del II c. dell'art. 117, nella parte in cui rimette alla disciplina della legge statale altresì la definizione dei "principi generali dell'ordinamento" degli enti locali. Una formula di cui si fatica a comprendere la *ratio*, stabilendo in cosa propriamente si distingua dai contenuti restanti dell'enunciato di cui fa parte, segnatamente dalle "funzioni fondamentali" degli enti stessi. Chiaro è solo l'intento volto a circoscrivere l'area ricopribile dalle fonti di autonomia: dalle leggi regionali in primo luogo (non si dimentichi che l'articolato in esame riguarda la spartizione delle materie tra le leggi di Stato e

Regione) e, quindi, dalle fonti di autonomia locale, obbligate a conformarsi ai “principi generali” suddetti. Quali proiezioni però l’intento stesso possa avere per effetto della novità in parola non è, come si diceva, chiaro. Il timore è che i principi in discorso possano essere intesi e fatti valere a mo’ di “principi fondamentali” relativi a materie di potestà concorrente (per quanto – come si sa – i principi “fondamentali” siano una cosa, quelli “generali” un’altra), vale a dire che finiscano col riguardare le stesse leggi regionali con le quali sono determinate le funzioni “non fondamentali” degli enti locali. Potrebbe cioè assistersi al sostanziale “declassamento” della competenza legislativa in tema di funzioni, le funzioni stesse prestandosi tutte, le “fondamentali” come le “non fondamentali”, a costituire oggetto di disciplina statale.

#### *4. La riformulazione dei tipi di potestà legislativa e dei loro limiti, tra continuo e discontinuo*

Le notazioni da ultimo svolte sembrano suscettibili di generalizzazione, perlomeno secondo una lettura “pessimistica” (ma realistica...) per l’autonomia, comunque non efficacemente contrastata dalla lettera degli enunciati, a motivo della loro somma vaghezza e palese incertezza di formulazione, una lettura che è poi incoraggiata – e questo maggiormente importa – dal contesto in cui la riforma Monti s’inscrive, che – come si viene dicendo – è di spingere vigorosamente nel senso del ritorno al centro di materie e funzioni dapprima devolute in periferia, quale soluzione giudicata come necessitata dalla crisi e perciò ritenuta la più idonea a farvi fronte.

Già la riforma del 2001 aveva lasciato intendere non esservi campo materiale in tutto e per tutto sottratto all’intervento statale, rimesso cioè alla regolazione in modo autenticamente “pieno” o esclusivo da parte della Regione; e basti solo al riguardo tenere a mente quali opportunità di regolazione siano offerte alle leggi statali espressive di competenza “trasversale”, relative a quelle che con felice espressione sono state chiamate le materie-“non materie”, leggi abilitate ad esprimere vincoli di varia intensità a carico dell’autonomia. Oggi però, col disegno Monti, si va ancora oltre; e, nel momento in cui si mantengono materie o competenze già facenti capo alla Regione, si prevedono meccanismi che potrebbero tosto riportarle pressoché per intero in capo allo Stato: meccanismi, come si vede, suscettibili di fungere da “ascensore” – così come è solita fare la sussidiarietà – spingendosi fino al punto di svuotare il patrimonio di cui l’autonomia dispone al servizio della collettività.

Poc’anzi si è fatto, al riguardo, l’esempio della materia delle relazioni internazionali e con l’Unione europea, allo stesso tempo riportata nella sfera statale e però, stranamente, mantenuta alle Regioni, sia pure limitatamente alla conclusione degli accordi e delle intese, di cui all’ultimo comma dell’art. 117.

Similmente può ora dirsi al piano dei limiti, specificamente per ciò che attiene alla salvaguardia dei diritti costituzionali. L'art. 117, II c., lett. m) non è innovato dal disegno Monti; e, dunque, resta riservata allo Stato la fissazione dei "livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, allo stesso tempo preservandosi la competenza delle Regioni d'innalzare i livelli stessi oltre la soglia della "essenzialità" (non di cristallina chiarezza, per vero, la giurisprudenza sul punto; l'eventualità di siffatto innalzamento, ad ogni buon conto, è stata ripetutamente ammessa). Così perlomeno parrebbe; solo che l'aggiunta ora fatta al I c., art. cit., secondo cui spetta alle sole leggi statali assicurare "la garanzia dei diritti costituzionali" parrebbe dar modo alle leggi stesse di portarsi oltre i "livelli essenziali" suddetti, quanto meno appunto laddove ciò sia richiesto dal bisogno di dare la "garanzia" ai diritti. Cosa poi quest'ultima sia non è chiaro, sol che si pensi che di solito del termine ora evidenziato si fa uso con riferimento all'attività dei giudici e, in genere, appunto dei "garanti", l'attività del legislatore al servizio dei diritti essendo usualmente descritta col ricorso al termine "riconoscimento" *et similia*.

Sta di fatto che – come si diceva – facendo leva sulla competenza di cui si fa ora menzione nel nuovo I c. dell'art. 117, unitamente all'altra formula che ha riguardo alla "tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica", la legge statale può praticamente espandersi per ogni dove, nessun ambito materiale essendole in via di principio sottratto e suscettibile di essere fatto oggetto anche con norme assai incisive e penetranti, al punto da riproporsi con un'autorevole dottrina in modo pressante il quesito in merito alla utilità di mantenere la distinzione tra i tipi di potestà legislativa regionale.

Il riferimento all'unità in parola torna, poi, in coda al III c., art. cit., dove in vece dei "principi fondamentali" quale contenuto tipico delle leggi statali di potestà concorrente si fa menzione di non meglio precisati "profili funzionali" all'unità suddetta.

Lo spostamento del limite dal piano strutturale a quello funzionale, a stare alla lettera del dettato costituzionale, parrebbe essere una delle più significative novità del disegno qui fatto oggetto di un primo commento, una delle sue cifre più immediatamente espressive, identificanti. Sappiamo però che già da tempo la conversione era nei fatti, frutto di una intraprendente giurisprudenza costituzionale che – qui come altrove – ha "riscritto", come si è dietro rammentato, il Titolo V. Per quest'aspetto, dunque, la revisione costituzionale, più che una "controriforma", sembra essere una manovra gattopardesca, razionalizzatrice di un'esperienza di cui si hanno ripetute e significative testimonianze. Con una non secondaria precisazione, però; ed è che, grazie proprio al riferimento fatto nella Carta, qual è ancora oggi vigente, ai "principi fondamentali" quale tratto caratterizzante la struttura nomologica delle leggi statali, si danno esempi di norme statali caducate dal giudice

delle leggi appunto in quanto inespressive di “principi”. Domani, com’è chiaro, quest’argomento non potrà più essere speso a beneficio dell’autonomia.

Il vero è che il vincolo a carico delle leggi regionali è stato ed è costantemente fatto valere laddove si reputi, in sede di giudizio secondo ragionevolezza, che esso trovi giustificazione nella natura degli interessi in campo: in particolare, trattandosi di interessi nazionali, si ritiene che debba farsene cura lo Stato. D’ora innanzi, però, per effetto del riferimento all’unità giuridica ed economica, viene da pensare che fasci d’interessi viepiù consistenti saranno attratti nell’orbita della disciplina statale. La crisi economica, cui – come si faceva poc’anzi notare – in buona sostanza si deve la riscrittura del Titolo V di cui ritiene di doversi fare ora carico il Governo Monti, promette dunque di far luogo a corpose conversioni della natura degli interessi. Quale spazio possa residuarne a beneficio dell’autonomia non è dato di sapere; di certo, non può stabilirsi *in vitro*, in prospettiva formale-astratta, ma solo *in vivo*, in prospettiva sostanziale (o, meglio, assiologico-sostanziale), all’esito di operazioni di bilanciamento secondo valore, che puntino cioè a realizzare sintesi apprezzabili di unità ed autonomia. Staremo dunque a vedere quale assetto degli interessi (e, di conseguenza, tra le fonti) verrà a prendere forma negli sviluppi più immediati del nostro regionalismo. Vorremmo però subito avvertire che – con o senza il disegno Monti – le conversioni in discorso seguiranno ad aversi, praticamente per ogni campo materiale, in modo diffuso ed a ritmi incalzanti. Al tirar delle somme, si tratta solo di chiedersi se giova che se ne abbia traccia nel dettato della Carta, allo scopo opportunamente novellata.

Le notazioni appena svolte sembrano estensibili altresì al tipo astrattamente più forte di autonomia legislativa regionale, la “residuale”.

Secondo la formulazione dell’art. 117, IV c., ad oggi vigente, la potestà legislativa in parola parrebbe essere “piena”; e così, infatti, è stata (impropriamente) chiamata dai suoi primi, frettolosi commentatori. Che veramente “piena” non fosse, non *possa* essere, è però dimostrato da una lettura sistematica dell’articolato costituzionale, che tenga conto non soltanto dei limiti indicati nel I c. ma anche (e soprattutto) di quelli risultanti dall’esercizio di quelle competenze “trasversali” cui si è sopra fatto cenno. Cosa cambia, allora, alla luce dell’enunciato costituzionale, per come riformulato dal disegno in esame? In esso si dice che le Regioni legiferano “nel rispetto della legislazione dello Stato relativa ai profili attinenti alle materie del secondo comma”.

Ora, in disparte il sibillino riferimento ai “profili”, col quale l’autore del disegno offre ancora una testimonianza di un uso non adeguatamente vigilato delle tecniche di *drafting* e, più in genere, del linguaggio, andando al sodo qui si conferma che le leggi regionali sono tenute a prestare osservanza a quanto sta scritto nel II c. dell’art. 117. Francamente, non sembra una novità sconvolgente...

L'ovvio, insomma, rischia di apparire... *incomprensibile*, proprio perché... *ovvio*.

5. *Il giro di vite attorno alla potestà regolamentare e la "logica" della separazione delle competenze che traspare dal nuovo dettato costituzionale che vi fa riferimento*

Ridimensionata (perlomeno *secundum verba...*) la potestà legislativa, è parso naturale circoscrivere altresì la portata della potestà regolamentare, che docilmente alla prima si accoda e ne condivide il destino.

Viene senza molti rimpianti cancellato l'originale tipo di regolamento "delegato" inventato dal VI c. dell'art. 117 e abilitato a spingersi persino oltre la soglia alla quale sono invece tenute ad arrestarsi le leggi regionali, fino a mettere piede nei campi materiali di esclusiva spettanza dello Stato dandone la regolazione (ovviamente, nei soli spazi consentiti dalla legge statale "delegante"). Senza rimpianti, si dice, dal momento che lo strumento di cooperazione in parola è praticamente rimasto sulla carta: ancora una specie di *revisione-bilancio*, come si vede, che innalza a norma costituzionale un'esperienza di certo non esaltante. È un vero peccato, però, che questa vicenda debba finire così, sol che si pensi che, proprio grazie alla duttilità propria dello strumento in parola, avrebbe potuto assecondarsi il moto incessante degli interessi a mezzo di apporti di varia estensione e intensità offerti in *tandem* dalla legge di "delega" e dal regolamento "delegato".

Il dettato costituzionale però non innova solo su questo punto e, soprattutto, non fa opera unicamente di delimitazione dell'autonomia. Si prefigura, infatti, l'adozione per l'avvenire soltanto di regolamenti di "attuazione", da parte sia della Regione che – si faccia caso – dello Stato. A stare alla lettera, la novità è grossa, risultandone cancellata l'intera tipologia dei regolamenti, quale venuta affermandosi nel corso di un'esperienza – come si sa – secolare, "razionalizzata" dalla legge 400 dell'88 ed ulteriormente precisata in altre leggi (ad es., non sarebbe più possibile dar subito "attuazione" con regolamenti alle norme dell'Unione, se non dopo che l'abbia data a prima battuta la legge).

Con ogni verosimiglianza, si tratta però di una lettura che, ancorché fedele alla lettera, risulta poi, negli effetti cui può dar luogo, forzata; lo stesso disegno, col riferimento esplicito ora fatto alla semplificazione amministrativa nella nuova lett. g) del II c. dell'art. 117, lascia intendere che quanto meno i regolamenti di delegificazione seguiranno ad esistere. Se, poi, si considera che, ammessi i regolamenti di "attuazione", non possono – come nel più sta il meno – non considerarsi ammessi anche i regolamenti di esecuzione e si considera altresì che la distinzione tra l'"attuazione" e l'"integrazione" appare essere sommamente incerta, se ne ha che, al tirar delle somme, i soli regolamenti che parrebbero restare esclusi sono quelli indipendenti. Quanto alla delegificazione, rimane poi aperta la questione se il seguito datovi per via regolamentare possa annoverarsi tra le

forme di “attuazione” (in larga accezione) della legge, una volta che si consideri quale l’adempimento di un compito cui il regolamento è da essa chiamato, pur traducendosi quindi in disposizioni di deroga della legislazione preesistente.

L’intento dell’autore del disegno sembra, ad ogni buon conto, essere quello di non dar modo a siffatto strumento di normazione di prendere il posto della legge ovvero di spingersi oltre l’area materiale coperta dalla legge stessa. I regolamenti, insomma, vanno sempre e soltanto a rimorchio della legge, potendo fare oggetto di disciplina solo gli ambiti materiali già regolati in prima battuta dalla legge. Per quest’aspetto, parrebbe potersi cogliere nel disegno qui annotato un risvolto favorevole per l’autonomia, avendosi conferma del fatto che, in nessun caso o modo, possono aversi vincoli per l’autonomia stessa discendenti da atti di forma regolamentare. Risulterebbe, in altri termini, avvalorata la tesi, già – come si sa – fatta propria dalla giurisprudenza, secondo cui i regolamenti statali non possono porre limiti alle leggi regionali. Una conclusione, per vero, di non poco significato; e, tuttavia, il nodo della questione sta pur sempre attorno al senso o ai sensi di cui può caricarsi l’“attuazione”, di cui è parola nel nuovo VI c. dell’art. 117. Perché, anche ad escludere in partenza l’eventualità che dai regolamenti discendano vincoli per l’autonomia, ugualmente a tali atti è da assegnare non poco rilievo con specifico riguardo al caso di leggi statali fatte a maglie larghe (o larghissime), che pertanto naturalmente rimandino per il loro congruo svolgimento a regolamenti di “attuazione” (o anche di “integrazione”), i cui disposti facciano dunque tutt’uno con quelli contenuti negli atti legislativi che li precedano e determinino. Non si trascuri peraltro il ruolo, nient’affatto di secondo piano, che il “diritto vivente” regolamentare è idoneo a svolgere nel concorrere alla incessante rigenerazione semantica degli enunciati legislativi coi quali fanno “sistema”, specificamente apprezzabile nel corso delle esperienze della giustizia costituzionale.

*6. I rapporti tra le leggi di Stato e Regione: l’apparente opzione per la separazione delle competenze e l’occasione sciupata di fare finalmente chiarezza in merito alla “logica” che sta a base dei rapporti stessi, con riguardo ai campi materiali sia di potestà concorrente che di potestà “residuale”*

L’intento volto a conformare in linea col principio della separazione delle competenze i rapporti al piano regolamentare parrebbe essere ulteriormente confermato (e, anzi, rafforzato) dalla previsione posta in coda al nuovo III c. dell’art. 117, secondo cui le leggi statali di potestà concorrente, che – come si è veduto – sono abilitate a disciplinare i “profili funzionali” all’unità, possono fissare un termine, comunque non inferiore a centoventi giorni, alle Regioni per l’adeguamento ad esse della legislazione vigente. È un punto su cui si è particolarmente insistito nei primi commenti all’articolato in esame.

L'ipotesi dispone – va riconosciuto – di buoni argomenti a suo sostegno, tuttavia a nostra opinione non risolutivi. E, per avvedersene, basti solo tenere a mente la vicenda venuta a maturazione con riguardo alla legge Scelba, laddove ugualmente il termine di novanta giorni fissato dal II c. dell'art. 10 per l'aggiornamento della legislazione regionale rispetto a sopravvenienti leggi-cornice non soltanto non è stato considerato perentorio ma – per ciò che più importa – non ha fatto da ostacolo all'ingresso nei campi materiali di spettanza regionale di norme statali anche di dettaglio, sia pure con carattere di cedevolezza. Va pur detto, però, che l'art. ora cit. espressamente ammetteva al I c. la facoltà delle leggi statali di abrogare le norme regionali con esse incompatibili, facoltà di cui non v'è traccia nel disegno in esame.

Se poi si osservano gli sviluppi della più recente giurisprudenza, che nondimeno esibiscono tratti alquanto confusi e alle volte non lineari, si trae conferma di una sofferta “coabitazione” del modello della separazione con quello della integrazione delle competenze, il quale ultimo ha goduto e tuttora gode dei favori di non poca dottrina, di certo non sospetta di voler penalizzare l'autonomia ma, anzi, volta a darvi modo di potersi fare valere al meglio delle sue possibilità, alle condizioni oggettive di contesto. Questa stessa dottrina, in alcune delle sue espressioni, non esclude nondimeno, in forza di un aprioristico convincimento, che possano darsi casi al ricorrere dei quali possa preferirsi il primo modello. Forse, anzi, proprio quella dell'apertura e della duttilità del modello stesso, visto come internamente composito, potrebbe rivelarsi la soluzione più adeguata alla varia conformazione dei rapporti tra le leggi di Stato e Regione, suscettibili di dar vita a plurime loro combinazioni in ragione dei casi, degli interessi in campo. Solo che, così stando le cose, quel che si fatica a comprendere è perché mai non si debba mettere nero su bianco qual è o quali sono le soluzioni consentite, rispondenti a modello appunto, lasciando piuttosto il quadro costituzionale volutamente, vistosamente appannato, afflitto da una annosa, non rimossa ambiguità.

Ancora una volta, l'esperienza maturata nel corso di risalenti e sofferte vicende avrebbe dovuto esser d'insegnamento. Sappiamo tutti come sono andate e seguitano ad andare le cose, vigente l'attuale Titolo V e, prima ancora, il dettato originario della Carta. Le oscillazioni ed aporie di costruzione della giurisprudenza, cui si è appena fatto cenno, danno tangibile conferma di questo stato di cose e, dunque, pure dell'esigenza di chiarire una buona volta come stanno o possono stare le relazioni tra le leggi di Stato e Regione. E invece il dettato della Carta seguita ad essere stranamente reticente, generosamente prestandosi a strumentali utilizzi da parte degli organi della direzione politica in prima battuta, della giurisprudenza secondariamente. Una preziosa occasione sciupata per fare finalmente chiarezza, dunque.

Si aggiunga che, anche col disegno in commento, nulla si sa in merito alla natura dei rapporti tra le leggi statali e le leggi regionali di potestà “residuale”.

Ora, ove si ritenga che nei campi materiali di potestà ripartita debba, dopo l'entrata in vigore della riforma Monti, valere la sola "logica" della separazione delle competenze, a maggior ragione – verrebbe da dire – ciò dovrebbe aversi per le materie innominate, di cui al IV c. dell'art. 117. Nel caso, invece, che per i campi del III c. si acconsenta alla messa in atto della "logica" della integrazione, rimarrebbe da chiarire se ciò possa aversi altresì per i campi del IV.

Tutto questo argomentare però si scontra con un dato elementare, di lampante evidenza, già segnalato, vale a dire con la formidabile attitudine di cui le leggi statali sono dotate (e che nel disegno in esame è ulteriormente rimarcata) di espandersi praticamente fin nei più reconditi angoli degli ambiti materiali di spettanza regionale, esprimendo vincoli di particolare intensità a carico dell'autonomia.

#### *7. Il riallineamento del sistema di controllo sulle leggi siciliane al sistema valevole per le altre Regioni*

Una notazione ancora prima di chiudere, solo per segnalare di sfuggita il superamento del sistema di controllo sulle leggi siciliane, così finalmente riallineato a quello delle rimanenti Regioni. Un riallineamento che, dopo essersi portato con profitto avanti in tutte le Regioni speciali, si era appunto arrestato allo stretto di Messina, lasciando anche per l'aspetto ora considerato l'isola... *isolata*.

All'indomani della pronunzia della Corte che aveva fatto salvo l'originario, peculiare regime introdotto dallo statuto siciliano, qualcuno aveva fatto luogo a delle vere e proprie acrobazie argomentative per tentare di dimostrare che, soppesando costi e benefici, esso sembrava essere maggiormente favorevole per l'autonomia rispetto al meccanismo di controllo successivo ormai introdotto dalla riforma costituzionale per le Regioni di diritto comune ed esteso *ope juris prudentiae* alle Regioni a regime differenziato diverse dalla Sicilia, in applicazione della clausola di maggior favore, di cui all'art. 10 delle legge cost. n. 3 del 2001. Pochi dubbi possono nondimeno aversi a riguardo del fatto che sia da considerare maggiormente benigno per l'autonomia un meccanismo che dia modo alle leggi di essere portate subito ad effetto e di non dover pertanto restare sospese in attesa del giudizio di costituzionalità, così come per l'interpretazione ormai invalsa della pur non felicissima disposizione statutaria e dello stesso dettato originario della Carta.

Una omologazione di regime che, dunque, una volta tanto, si realizza a mezzo di una previsione chiara e nel segno della promozione dell'autonomia. Peccato che – come qui si è tentato di mostrare – si tratti appunto della classica eccezione che conferma la regola.