

**ANTONIO RUGGERI*****Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali<sup>1</sup>***

SOMMARIO: 1. Autonomia *versus* eguaglianza? Dalla “logica” del potenziale ed irriducibile conflitto a quella della reciproca conciliazione e della loro stessa mutua alimentazione semantica, nel “gioco” che complessivamente, senza sosta si intrattiene tra i valori costituzionali.- 2. Tanta autonomia per quanta eguaglianza: il preorientamento metodico che vuole ad ogni modo preservato e trasmesso alle esperienze della normazione l’equilibrio tra i valori in campo, e la necessità che quanto più si faccia avanzare l’autonomia, in sede di ricostruzione teorico-dogmatica del “modello”, tanto più si solleciti, nella identica misura, l’avanzamento degli strumenti di compensazione predisposti a tutela dell’unità.- 3. Eguaglianza ed autonomia: dal riparto costituzionale per materie e tipi di potestà legislativa alle forme della sua relativizzazione secondo la natura degli interessi e dalla prospettiva dei diritti.- 4. L’“essenzialità” dei livelli delle prestazioni e i due angoli visuali da cui essa può venire osservata (del riparto delle competenze tra Stato e Regioni e dei rapporti tra pubblici poteri e cittadini).- 5. I rapporti tra le leggi di Stato e Regione e le ulteriori conferme della necessità di ambientarli, *anche (e soprattutto) dal punto di vista della protezione dei diritti*, al di fuori dello schema della separazione delle competenze, preservandone la naturale “fluidità”.- 6. Ancora della “duttilità” delle relazioni internormative, avuto riguardo alla sussidiarietà “orizzontale” ed alle forme mobili, “bidirezionali”, delle sue manifestazioni.- 7. La “specializzazione” dell’autonomia, in applicazione del modulo disposto nel III comma dell’art. 116, e l’ulteriore spinta che da essa si ha per l’ambientazione delle relazioni internormative nella cornice della integrazione delle competenze, in vista di una compiuta tutela dei diritti.- 8. La disciplina relativa ai diritti in ambito regionale e la sua (limitata) distribuzione tra legge e regolamento.- 9. I diritti tra statuti e leggi, e le inusuali prospettive per la loro tutela che possono aprirsi grazie all’integrazione, in seno alla disciplina statutaria, della forma di governo e della “forma di Regione”.- 10. Sistema delle garanzie processuali e tutela dei diritti: a proposito delle impugnazioni governative delle leggi regionali (e degli statuti) e delle cause che possono giustificarle, dalla punto di vista dei diritti.

*1. Autonomia versus eguaglianza? Dalla “logica” del potenziale ed irriducibile conflitto a quella della reciproca conciliazione e della loro stessa mutua alimentazione semantica, nel “gioco” che complessivamente, senza sosta si intrattiene tra i valori costituzionali*

Con la riforma del titolo V si è da noi riaperto il dibattito, che sembrava da anni sopito e che invece altrove (come in Spagna) è di perdurante attualità, sul rapporto potenzialmente conflittuale tra autonomia ed eguaglianza. È, com’è chiaro, una questione di ordine generale, che attraversa e

pervade l'intera area coperta dall'esperienza degli Stati politicamente ed istituzionalmente decentrati ma che ha il suo *punctum crucis*, il “luogo” della sua massima emersione e verifica, con riguardo ai diritti fondamentali, alle forme della loro positivizzazione e della complessiva tutela. Non è, dunque, una novità introdotta dal “federalismo” o esclusivamente legata all'esperienza degli Stati propriamente “federali” o “parafederali” (quale la Spagna), ammesso che si sappia ancora cosa siano o in cosa più si distinguano da altre forme di organizzazione decentrata, tant'è che già ai tempi della Costituente, vale a dire in un contesto in cui l'idea della “federalizzazione” dell'ordinamento non ebbe modo di farsi largo e si preferì porre mano all'impianto unitario fondato sulle Regioni e sulle autonomie in genere, la questione si pose ugualmente (e – si faccia caso –, nei suoi termini essenziali, esattamente com'è oggi riproposta).

In realtà, la tensione non è tanto (o soltanto) tra autonomia ed eguaglianza, quanto tra autonomia ed unità, in una delle sue molte e particolarmente emblematiche espressioni. L'unità, infatti, non è messa a rischio unicamente da fatti clamorosi, vistosamente eversivi, volti a “spezzare”, anche fisicamente (cioè politicamente, in senso storico-geografico), il territorio dello Stato, consentendo ad una sua “parte” di andarsene per conto proprio; semmai, questa è l'*indivisibilità* della Repubblica, che pure è filiazione diretta dell'*unità* o, volendo, un attributo della stessa, un suo *modo* peculiare di essere ed una garanzia allo stesso tempo. L'unità, vista nel suo insieme e nella sua essenza, vale a dire nella sua *unicità* e *totalità* significativa, è pregiudicata tutte le volte che sia comunque reciso il filo della continuità evolutiva, sulle basi assiologiche erette dal potere costituente, di un'esperienza costituzionale in corso, della *nostra* (per ciò che qui specificamente interessa) esperienza costituzionale; e, dunque, è compromessa, nelle sue stesse radici e nel complessivo, ulteriore sviluppo, da ogni “fatto” (giuridico e non) che comunque incida anche su *uno solo* dei valori fondamentali ai quali quell'esperienza si ispira e dai quali costantemente si alimenta. E ciò in quanto l'unità – come mi è stata data l'opportunità di osservare in altre sedi – non è un valore a se stante, concettualmente ed operativamente diverso dai valori “restanti”, ma è l'insieme irripetibile, autofondante ed autosignificante dei valori stessi, risolvendosi pertanto interamente con l'*identità* costituzionale dell'ordinamento, per il modo con cui i valori che lo sorreggono ricevono appunto la loro forma e sintesi espressiva e qualificante col fatto stesso di stare assieme ed *uniti*, nella identica misura, di inverarsi nell'esperienza.

Se, dunque, il riferimento è usualmente, specificamente fatto all'eguaglianza, e non pure all'unità complessivamente intesa, è perché l'eguaglianza è comunemente considerata il valore maggiormente esposto davanti a sviluppi esuberanti, incontrollati dell'autonomia, quello cioè che più direttamente ed immediatamente degli altri è messo sotto *stress* dal riconoscimento di ambiti garantiti a taluni soggetti (specie se aventi base territoriale) nei confronti dello Stato “sovrano”

(come ancora oggi, con una buona dose di approssimazione teorica e non poca pratica ingenuità, si è soliti qualificare il maggiore degli enti territoriali in cui si articola la Repubblica). Ove, però, si consideri che tra i valori (e tra i principi fondamentali che ne danno la prima e più genuina traduzione positiva) si instaura un “gioco” di reciproci rimandi di sensi ed intense implicazioni nel corso delle complessive vicende ordinamentali, ove cioè si ammetta (come deve) che ciascuno di essi prende corpo e luce per il modo complessivo con cui gli altri stanno e si fanno valere, ed allora si potrà comprendere come la *stessa* autonomia subisca una forte torsione e risulti, dunque, incisa nella sua essenza assiologica ogni volta che i diritti fondamentali o altri valori ancora dovessero essere compressi o, come che sia, in maggiore o minore misura, intaccati.

Il punto è di estremo rilievo, per quanto invero non appaia essere ancora colto – a me pare – con la dovuta consapevolezza pure dalla più accorta dottrina. E, invero, solo per una sorta di crampo mentale – se posso esprimermi con franchezza – si è portati a vedere i due valori qui evocati in campo come sistematicamente contrapposti, a mo’ di due eserciti irresistibilmente chiamati a farsi una guerra “totale”, laddove essi (al pari dei valori restanti) partecipano di un “gioco” assai più vario e complesso, componendosi e “bilanciandosi” – come usa dire – a vicenda e, dunque, a seconda dei casi, risultando ora orientati alla ricerca di sintesi reciprocamente concilianti ed appaganti, ora a sorreggersi l’un l’altro in rapporto ad altri valori coi quali debbano misurarsi, secondo quanto è peraltro proprio – come si sa – della complessiva dinamica assiologica dell’ordinamento.

E che l’autonomia possa essa stessa averne a soffrire ogni volta che i diritti non siano, secondo la loro vocazione, adeguatamente soddisfatti, risulta chiaro una volta rivista l’autonomia stessa sotto una luce diversa da quella in cui è abitualmente osservata, sulla base di stereotipi schemi d’inquadramento.

L’autonomia non è, infatti, come pure stancamente si ripete, rivendica di “spazi” più o meno estesi a favore di un ente stanziato sul territorio (limitando ora solo a questi ultimi il riferimento) rispetto allo Stato-sovrano. Certo, è *anche* questo; ma, ove a questo soltanto essa fosse circoscritta, se ne avrebbe un’immagine invero superficiale ed, anzi, deformante: si coglierebbe, insomma, solo la crosta del fenomeno, non pure la sua sostanza e le radici nascoste che l’alimentano e sorreggono. È infatti necessario anche chiedersi *perché* questi “spazi” sono richiesti, vale a dire in relazione a quali *altri* valori l’autonomia è costituzionalmente riconosciuta ed è, dunque, chiamata a realizzarsi.

Ora, la risposta è nota da tempo, e su di essa convergono dottrine pure assai varie per orientamento metodico e per sviluppi teorico-dogmatici, facendosi notare come un’autonomia autoreferenziale, chiusa in se stessa, perda ogni significato, laddove solo nella sua costante tensione verso la realizzazione dei bisogni elementari di una comunità territorialmente localizzata essa abbia

il suo fine e la giustificazione. Ed è proprio qui che entrano, dunque, in campo i diritti fondamentali: una concezione dell'autonomia *in chiave meramente soggettivo-istituzionale*, vale a dire come astratta o "neutra" autodeterminazione di certi soggetti in rapporto alle determinazioni di altri, non ha alcun senso; ce l'ha piuttosto una *in chiave assiologico-oggettivo*, intesa perciò come strumento al *servizio* della comunità e dei valori di cui questa si fa complessivamente portatrice.

L'ordinamento costituzionale nato con la Repubblica ha fatto dell'autonomia un valore (un *valore-mezzo* ed un *valore-fine*, allo stesso tempo) proprio perché si è ritenuto che, senza di essa, l'intera tavola dei valori non avrebbe potuto essere comunque soddisfatta, anzi non avrebbe avuto senso. Proprio per ciò, dunque, la tavola stessa è il metro assiologico-normativo al quale riportare le manifestazioni dell'autonomia al fine di verificarne la congruità: il *fine* ed il *confine* costituzionale che segnano i percorsi dell'autonomia, ne danno l'orientamento, la giustificazione. L'autonomia, insomma, realizza se stessa col fatto stesso di mostrarsi, ad un tempo e nella stessa misura, adeguata ai bisogni emergenti nel territorio ed ai valori coi quali essa fa "sistema", al punto da incidere sul modo stesso con cui i bisogni si formano e manifestano, indirizzandoli naturalmente verso i valori ed obbligando i valori stessi (e i principi che ne sono espressione) a piegarsi sui bisogni, vale a dire a caricarsi di significati idonei ad offrire la massima, alle condizioni storicamente date, protezione ai bisogni.

Su tutto ciò tornerò ancora meglio più avanti. Ma già queste prime, per quanto largamente approssimative, indicazioni evidenziano il legame assai stretto, indissolubile che vi è tra l'autonomia e i diritti (così come, specularmente, i doveri, a partire da quelli di solidarietà e di fedeltà, che tutti gli altri riassumono ed emblematicamente rappresentano), che sono parte integrante e qualificante dell'autonomia stessa, dal momento che essi stanno fintantoché questa è coerentemente (in senso assiologico-costituzionale) esercitata. È vero, dunque, che i valori partecipano, tutti, di un "gioco" che senza sosta si rinnova e che li vede protesi alla ricerca delle forme maggiormente congrue della reciproca composizione a seconda dei casi, ma non si dimentichi che ogni valore non soltanto offre, per la sua parte, sostegno ai restanti ma, ancora prima e di più, concorre alla stessa significazione degli altri, gli enunciati costituzionali espressivi dei principi fondamentali facendosi intendere – come si è venuti dicendo – nella reciproca, congiunta considerazione sistematica, vale a dire per il senso che ciascuno di essi assume e dinamicamente rigenera volgendosi verso gli altri e facendosi da essi appunto permeare e, nella sua stessa struttura, complessivamente "impressionare".

2. *Tanta autonomia per quanta eguaglianza: il preorientamento metodico che vuole ad ogni modo preservato e trasmesso alle esperienze della normazione l'equilibrio tra i valori in campo, e la necessità che quanto più si faccia avanzare l'autonomia, in sede di ricostruzione teorico-dogmatica del "modello", tanto più si solleciti, nella identica misura, l'avanzamento degli strumenti di compensazione predisposti a tutela dell'unità*

È curioso l'atteggiamento da noi assunto da parte di quanti (studiosi ed operatori) hanno, nelle sedi più varie e con ugualmente varia intensità di accenti, denunziato, ieri, le torsioni del "modello" costituzionale e le ripetute, gravi mortificazioni subite dall'autonomia e, invece, oggi manifestano serie ed argomentate preoccupazioni per i possibili eccessi derivanti dalla sua promozione ad opera della riforma dello scorso anno. È solo un fatto d'incontentabilità o di irrequietudine, pure non di rado salutare, dell'essere umano o c'è qualcos'altro, di più profondo e nascosto, che ci sfugge dietro quest'*animus* diffuso e, a quanto pare, assai radicato?

Ora, nessuno ovviamente esclude che tanto la scrittura costituzionale quanto l'esperienza maturata sulla sua base possano oscillare tra poli opposti, faticando a trovare un loro complessivo, appagante equilibrio: che, insomma, si passi da un eccesso all'altro senza riuscire a scoprire il modo per conseguire una stabile, "bilanciata" composizione tra eguaglianza (o, meglio, unità) ed autonomia. Senza ora occultare o minimizzare talune evidenti incertezze o vere e proprie contraddizioni del linguaggio costituzionale, dovute all'approssimazione con cui la riforma è stata portata a termine ed anche, in una non irrilevante misura, al clima invelenito che ha fin qui segnato (e seguita a segnare) i rapporti tra le forze politiche, mi pare tuttavia che non sia tanto il "modello" costituzionale (il nuovo così come il vecchio) a presentare le maggiori carenze, quanto l'esperienza venutasi fino ad oggi a formare e che alimenta riserve e timori in ordine ai suoi futuri sviluppi. Ci si intenda: se l'esperienza è cresciuta in un certo suo modo è *anche* perché il "modello" non è riuscito a frapporre un argine adeguato alle non poche torsioni che ha dovuto subire al momento del suo invero; ma, il nodo (anzi, il vero e proprio groviglio di nodi) sta proprio nella prassi, nella sua irresistibile vocazione a debordare dagli argini costituzionali e ad avviarsi lungo percorsi tracciati dalle più forti ed occasionali tendenze della politica.

La questione presenta – com'è chiaro – una generale valenza, proiettandosi dunque ben oltre il pur vasto campo di esperienza attraversato dal tema assegnatomi. È tuttavia di vitale importanza interrogarsi sulle capacità di ordine o, quanto meno, di orientamento delle dinamiche politico-istituzionali possedute dal "modello" (ma pure sui suoi limiti), in vista di una prima considerazione d'assieme circa gli spazi che possono aprirsi, dopo la riforma, per discipline normative e prassi amministrative sia pure in parte differenziate tra una Regione e l'altra in tema di diritti

fondamentali, se non altro al fine di non dover assistere impotenti al crollo della impalcatura concettuale appena eretta o rifatta rispetto al passato davanti a prassi refrattarie a farsi reggere da essa.

Il punto di partenza per questa riflessione è quello sopra indicato, vale a dire che tra eguaglianza ed autonomia può, sì, esservi conflitto, per il modo con cui l'una e l'altra dovessero essere intese, vale a dire per le pretese da ciascuna avanzate per la propria incondizionata affermazione; ma che, nella ricostruzione dei significati riconducibili agli enunciati costituzionali, deve metodicamente muoversi dall'assunto della loro *necessaria, equilibrata riconciliazione* o, meglio, come si è fatto sopra notare, dall'assunto che esse possono essere correttamente inquadrare ed acquistare il loro più genuino significato unicamente dalla prospettiva che le vede orientate l'una *verso* (e non *contro*) l'altra ed, anzi, l'una quale parte integrante dell'altra, così come dei valori restanti. Si tratta, allora, di individuare gli ambiti e le forme in cui si compie e dinamicamente rinnova siffatta composizione, assiologicamente ispirata, tra gli elementi costitutivi del nuovo "modello".

Ora, è intuitiva – come si diceva – la ragione per cui è oggi particolarmente diffusa la sensazione che un rischio imminente gravi sull'eguaglianza e possa impoverirla o, addirittura, disperderla in conseguenza del riconoscimento di una *eccessiva* autonomia. Il punto è, però, che non di rado gli eccessi sono proprio del *modo* con cui si guarda al nuovo "modello", non di quest'ultimo, vale a dire del *metodo* e degli *esiti teorico-ricostruttivi* sulla sua base conseguiti. Ma, il vizio di siffatto orientamento sta – a me pare – proprio nel fatto di arrestarsi ai soli dati maggiormente appariscenti (ma, *proprio per ciò*, forse fuorvianti), senza approfondire adeguatamente l'analisi e – soprattutto – renderne maggiormente salde le basi in prospettiva assiologica.

Con la riforma del titolo V, l'estensione degli ambiti di competenza regionale, discendente dal ribaltamento della tecnica di riparto delle materie tra Stato e Regioni, e l'(apparentemente) accresciuta capacità di penetrazione della normazione regionale entro siffatti ambiti parrebbero naturalmente, pianamente condurre al risultato temuto da questa dottrina. È però da chiedersi se le cose stanno realmente così.

Qui, si ha modo subito di verificare ed apprezzare la bontà dell'orientamento (o, meglio, del *preorientamento*) metodico che vuole ad ogni modo preservato l'equilibrio assiologico complessivo del sistema. È evidente, infatti, che qualora all'espansione dei campi materiali d'intervento regionale si sommasse una lettura dei limiti agli interventi stessi tale da non porre un argine adeguato (o, addirittura, *alcun* argine) alle manifestazioni dell'autonomia, la possibile degenerazione di quest'ultima sarebbe da mettere seriamente in conto (la questione, come si sa, riguarda particolarmente la potestà legislativa piena o, meglio, "residuale" delle Regioni, ma – come si viene dicendo – ha, in realtà, una generale valenza). E, però, già solo il fatto che è possibile

pervenire a ricostruzioni di ordine teorico-dogmatico complessivamente squilibrate sul piano assiologico persuade della necessità di avviarsi lungo itinerari di ricerca diversamente orientati, che facciano prudentemente tenere alla larga da tali esiti.

Il problema – se ci si pensa – non si riduce soltanto all’astratta, *statica* ricognizione dei limiti stessi, così come dei confini dei campi (peraltro rese, l’una e l’altra, estremamente disagiati dalla forte ambiguità concettuale delle etichette costituzionali), ma attiene alla *dinamica* del “modello” stesso visto nel suo insieme; ancora più a fondo, la questione qui discussa naturalmente scivola e si converte in una di teoria della Costituzione e dell’ordinamento, riguardando il modo complessivo con cui il “modello” si pone davanti all’esperienza dallo stesso prefigurata e si fa, *in una certa misura*, da essa attraversare e permeare, pur rimanendo ad ogni modo dalla stessa distinto.

La Costituzione delimita l’“area” materiale entro cui va ricercato l’equilibrio tra autonomia ed eguaglianza, individua gli strumenti allo scopo utilizzabili, orienta – ciò che più importa – assiologicamente i processi volti all’implementazione dell’equilibrio stesso; non ne stabilisce, tuttavia, i connotati concreti o le manifestazioni, “chiudendoli” entro schemi astrattamente prestabiliti.

Se ci si pensa, si tocca qui la terribile questione riguardante il rapporto tra Costituzione e politica: l’una, appunto, descrive i confini del campo su cui l’altra si muove, ma di siffatte movenze non precostituisce né i ritmi né il loro complessivo modo di essere. Il rapporto va, dunque, colto nel suo perenne oscillare tra “poli” invero dotati di notevole forza attrattiva e tuttavia comunque intangibili: quello che sollecita a sovraccaricare di significati il dettato costituzionale così come l’altro, opposto, che tende a svilirne le capacità ordinarie (si potrebbe dire: tra un *preorientamento* metodico di teoria della Costituzione “ottimista” ed uno invece “pessimista”).

La Costituzione, in realtà, tradirebbe la propria natura e funzione qualora si volgesse, in talune ricostruzioni che se ne danno in dottrina, a mortificare ed interamente a sé asservire la politica, allo stesso modo con cui si renderebbe praticamente inservibile qualora si piegasse senza riserva alcuna davanti alla politica stessa, disponendosi a dare una sistematica, passiva giustificazione ad ogni sua pur eccessiva o irrazionale espressione. La Costituzione non *si chiude* in se stessa, non è insomma autosufficiente o autosignificante, bensì *si apre* e si carica di significati sempre nuovi alla luce delle esperienze che sulla sua base si impiantano e svolgono; e, tuttavia, “filtra” e nel proprio seno accoglie e – se così può dirsi – “metabolizza” unicamente quelle esperienze che si rivelano conformi o, come che sia, *compatibili* con l’orientamento assiologico complessivamente risultante dal quadro costituzionale.

Se quest’indicazione di metodo e di teoria della Costituzione è attendibile, possono essere ammesse solo quelle ricostruzioni dogmatiche, relative a singoli istituti o punti della trama



costituzionale, che, nel momento in cui spingono in avanti le manifestazioni dell'autonomia, allo stesso tempo sollecitano e promuovono l'attivazione degli strumenti di compensazione previsti a presidio dell'unità, e – naturalmente – viceversa. L'indirizzo metodico posto a base della riflessione che ora si svolge potrebbe dunque essere, in due parole, riassunto così: che può aversi *tanta autonomia quanta eguaglianza* essa riesca, per la sua parte, a produrre e, di rovescio, che può aversi *tanta eguaglianza quanta autonomia* la prima riesca non soltanto a “sopportare” ma, all'inverso, ad alimentare ed a fare, per la sua parte, crescere sul terreno dell'ordinamento ora riseminato dalla riforma dello scorso anno. Perciò, per fare subito un esempio che si riprenderà con maggiore estensione di qui ad un momento ma che, per l'intanto, consenta di uscire dal vago, proprio laddove l'autonomia è sollecitata alla sua massima espansione, sia *in orizzontale* che *in verticale* (con riferimento alle materie di competenza “residuale”, di cui all'art. 117, IV c., indeterminate per numero e concetto e – apparentemente – sgravate per intero degli antichi limiti propri della potestà piena), lì occorre predisporre metodicamente ad accettare misure compensative, a garanzia dell'eguaglianza (o, più in genere, dell'unità), in termini tali da preservare l'equilibrio tra i valori in campo. Ciò che si riflette, per un verso, nel modo con cui possono essere intesi gli strumenti al riguardo predisposti – primo su tutti, quello cui si riferisce la lett. *m*) del II comma dell'art. 117 – e, per un altro, nel modo con cui prende corpo la dinamica della normazione nel tempo, nella reciproca composizione e l'avvicendamento sulle stesse materie delle leggi di Stato e Regione.

*3. Eguaglianza ed autonomia: dal riparto costituzionale per materie e tipi di potestà legislativa alle forme della sua relativizzazione secondo la natura degli interessi e dalla prospettiva dei diritti*

Il riparto su basi materiali e per tipi di potestà ha immediati riflessi sul piano dei diritti. Per le materie indicate nel II comma dell'art. 117, l'eguaglianza è *per tabulas* assicurata dalla preclusione fatta alle Regioni di darne la regolazione. Diciamo meglio: l'eguaglianza è preservata nel suo profilo che potremmo, per comodità, chiamare *esterno*, avuto riguardo ai rapporti tra fonti appartenenti a “microsistemi” diversi, quali appunto sono le leggi di Stato e Regione, mentre rimane poi, ovviamente, da verificare (con accertamenti che, di necessità, rimandano ai singoli casi) il rispetto dell'eguaglianza nel suo *profilo interno*, vale a dire l'effettiva attitudine delle leggi prodotte all'interno di ciascun “microsistema” (sia esso statale come regionale) a non operare irragionevoli discriminazioni.

Quanto alle materie restanti, l'eguaglianza è, invece, esposta a rischi che, a prima vista, parrebbero proporzionati ai singoli tipi di potestà riconosciuti alle Regioni, vale a dire al carico di



limiti sugli stessi gravante e giustificato dal bene dell'unità: rischi dunque, in tesi, minori per le materie di potestà concorrente, maggiori per quelle di potestà piena. In realtà, da una certa prospettiva, le cose potrebbero essere viste esattamente alla rovescia, ragionando nel senso che, a giudizio del legislatore costituzionale, i rischi erano *in astratto* considerati di maggior gravità proprio con riguardo alle materie di potestà ripartita, tanto da affidarne appunto la disciplina all'opera congiunta di Stato e Regione, di minore entità invece per le materie di potestà "piena", sì da giustificarsene la regolazione ad opera della sola Regione.

Il ragionamento ha, invero, una sua "logica", che tuttavia parrebbe dimostrarsi non risolutiva. Potrebbe, infatti, osservarsi che il tipo di potestà non è da porre *direttamente o esclusivamente* in rapporto con i riflessi che la normazione regionale è in grado di avere nei confronti dei diritti e/o dell'eguaglianza, bensì con la *natura degli interessi* oggetto di regolazione: se, in tesi, giudicati come "misti", nazionali e locali allo stesso tempo, devoluti alla regolazione congiunta di Stato e Regione; se, di contro, esclusivamente regionali, allora fatti rientrare nell'"area" della potestà piena. Nondimeno, è evidente che si tratta solo di *modi* diversi di riguardare alla stessa "cosa", ove si convenga che la natura degli interessi ha immediate conseguenze sui diritti, così come questi riflettono la loro immagine su quella. Sta di fatto che, in via di principio, il Costituente prima e lo stesso legislatore di revisione poi hanno esibito una maggiore cautela per ciò che riguarda le materie di potestà concorrente; e questo fa sì, come si diceva, che l'eguaglianza parrebbe maggiormente protetta, in via istituzionale, in relazione agli ambiti sui quali tale potestà si esercita rispetto agli ambiti cui fa riferimento il IV comma dell'art. 117.

Questo ora indicato rappresenta, tuttavia, unicamente uno schema di partenza per l'analisi successiva, bisognoso di talune, non secondarie precisazioni ed integrazioni.

In primo luogo, va osservato che negli stessi campi materiali riservati allo Stato non è categoricamente escluso l'ingresso da parte delle Regioni, per una triplice ragione.

Per un verso, non lo è con specifico riferimento alle Regioni ad autonomia differenziata, per il caso che queste ultime dovessero avere riconosciuta dai rispettivi statuti una competenza legislativa al riguardo (verosimilmente, attuativo-integrativa, che – come si vede – non sarebbe pertanto da ritenere comunque cancellata dalla riforma, richiedendo piuttosto una verifica da compiere attraverso il confronto tra i *nomina* costituzionali e quelli contenuti nei singoli statuti). Nel qual caso, in ragione della "specialità", la condizione di maggior favore riservata alle Regioni medesime consentirebbe loro di resistere al mutamento costituzionale; nessuna resistenza, invece, come si sa, si ha per il caso inverso, grazie alla clausola ora fissata nell'art. 10 della legge di riforma, che vuole immediatamente applicate nei territori delle Regioni in parola le forme più favorevoli di autonomia riconosciute dalla legge stessa in rapporto alle corrispondenti forme così come stabilite dagli statuti.

Per un altro verso, poi, sia pure limitatamente ad alcune materie trattenute allo Stato ed espressamente indicate nell'art. 116, è ugualmente possibile la loro acquisizione al patrimonio regionale, qualora dovesse attivarsi la procedura di “specializzazione” prevista dal disposto costituzionale ora richiamato (in merito alla quale, per altri aspetti, mi soffermerò anche più avanti). Infine, già oggi le Regioni possono immettersi nei campi riservati allo Stato, sia pure nella forma “dimessa” – come ho altrove ritenuto di doverla definire – costituita dai regolamenti “delegati”, di cui al VI comma dell'art. 117.

In via di principio, è lecita la domanda circa il “tipo” di normazione evocato dal disposto in esame: in generale, a me parrebbe che non possa darsi preclusione di sorta e che, perciò, ogni specie di regolamento possa aversi, anche quelli propriamente “delegati”, siccome autorizzati a disporre in deroga di leggi vigenti, rimanendo in tali casi addossato sulle “norme generali regolatrici della materia”, poste dalle leggi di delegificazione, il compito della garanzia preventiva dell'unità.

Se, però, la dinamica della normazione viene rivista – come, appunto, si va ora facendo – *dal punto di vista dei diritti fondamentali*, viene difficile da pensare che possano darsi spazi significativi a favore di una normazione regolamentare (in senso stretto) “delegata”. Quanto meno, occorrerebbe verificare quali diritti facciano capo a materie coperte da riserva relativa e quali invece a materie soggette a riserva assoluta, pur nei limiti intrinseci in cui siffatta, usuale bipartizione può essere teoricamente ammessa e – quel che più importa – praticamente riscontrata, senza soverchie incertezze di lettura. In ogni caso, ammesso pure che tali spazi possano, in una certa misura, aversi, assai problematico è riconoscere un potere regionale di normazione in deroga rispetto alle *stesse* disposizioni statali con le quali si fissano i “livelli essenziali” delle prestazioni concernenti i diritti. Ove, infatti, si convenga che la *ratio* sottesa al riconoscimento della potestà esclusiva dello Stato sia – come è – quella di disporre di una disciplina comune per l'intero territorio della Repubblica, sulla cui base è quindi possibile l'edificazione di sistemi normativi differenziati ed adeguati alle esigenze delle singole Regioni, ed allora non si vede come si possa appunto rinunciare alla disciplina stessa senza con ciò necessariamente pregiudicare il valore di unità, nella sua capacità di espressione di sintesi dei valori costituzionali. Le leggi statali adottate a questo fine, insomma, spargono per l'intero ordinamento la “colla” che tiene unite tra di loro le parti costitutive dell'ordinamento stesso, col fatto stesso di assicurare uniformità delle prestazioni relative ai diritti: eliminarla sarebbe una contraddizione insanabile.

Dalla prospettiva ora adottata, si è dunque in grado di conseguire un primo risultato che – come si vedrà – non è senza significato per gli sviluppi successivi del discorso che si va facendo, vale a dire che regolamenti “delegati” (in senso stretto) possono, sì, aversi anche in relazione alle materie enumerate nel II comma dell'art. 117, salvo che non vi ostino ragioni peculiari delle singole

materie, ma non già con riguardo al caso nostro. Le disposizioni legislative che definiscono i “livelli essenziali”, così come non possono essere “surrogate” da leggi regionali, allo stesso modo non possono esserlo ad opera di regolamenti regionali, risultando altrimenti vanificato l’intento unificante sotteso alla formula riportata nella lett. *m*). La qual cosa, nondimeno, non esclude che possano aversi regolamenti “delegati” (e... “*delegati*”), chiamati a ridefinire il quadro legislativo anteriore, ma non già per la parte, indisponibile, dei “livelli essenziali” bensì per parti restanti della normativa statale, cui fanno capo i livelli “non essenziali”. Quest’ultima “materia” rientra nell’area della competenza regionale, così come descritta dai commi III e IV dell’art. 117, ma naturalmente non si distende sui campi indicati nel II comma, in esclusiva rimessi alla coltivazione dello Stato (per qualunque livello delle prestazioni concernenti i diritti); di modo che, quanto alle materie regionali, essa potrà costituire oggetto di delegificazioni avviate in ambito locale, entro il consueto limite segnato dalle riserve assolute. Quanto, invece, alle prestazioni relative ai diritti che fanno capo alle stesse materie trattenute allo Stato dal II comma dell’art. 117, poiché l’*intera* materia è di spettanza dello Stato, la delegificazione non potrà che essere stabilita da legge dello Stato stesso ed indirizzarsi, a seconda dei casi, ora a beneficio dei regolamenti del Governo, ora di quelli delle Regioni, che avranno così modo di immettersi nei campi riservati allo Stato, senza nondimeno – come si è venuti dicendo – poter prendere il posto delle norme con cui sono fissati i “livelli essenziali”, dovendosi arrestare alla sola “area” dei livelli “non essenziali”.

Da questa prospettiva, il modulo di “cooperazione” descritto nel VI comma dell’art. 117, riguardato nelle sue generali applicazioni, lascia ad ogni modo insuperata l’aporia di costruzione costituita dal fatto che la *sola* normativa regionale abilitata a mettere piede nei campi indicati nel II comma è quella che ha veste regolamentare, e non pure quella legislativa, configurandosi pertanto i rapporti tra le fonti regionali, in congiunture siffatte, quali di *separazione* e non già, come usualmente sono, di *gerarchia*. Ma questo è, appunto, un difetto di costruzione dell’impianto, che pure ha una sua giustificazione politico-istituzionale (da mettere in collegamento con la inopinata cancellazione della potestà attuativa) e della quale, tuttavia, non rimane che prendere atto.

Ammettendosi, invece, che le stesse norme legislative statali con cui sono fissati i “livelli essenziali” possano essere riscritte in sede locale ed a mezzo di regolamenti a ciò espressamente “delegati”, il rapporto intercorrente tra questi ultimi e le leggi regionali si rovescerebbe su se stesso e, superando i confini dello schema della *separazione*, si convertirebbe inconcepibilmente in uno di *gerarchia* a favore dei regolamenti, dal momento che le leggi regionali successivamente adottate sarebbero comunque tenute a poggiare sulla base eretta dai regolamenti e che demarca il confine tra ciò che è “essenziale” e ciò che essenziale non è. Ma, senza ora ulteriormente dilungarsi sul punto, è evidente come l’unità e i diritti che la compongono non possano, insensatamente, restare affidati

proprio a manifestazioni secondarie dell'autonomia che, lungi dal proteggerli come si conviene, li potrebbero seriamente pregiudicare.

Se, tuttavia, si considera che, per quanto delimitata nel senso appena indicato, la potestà regolamentare “delegata” possiede pur sempre una sua (ora maggiore ora minore) capacità innovativa e che essa si esercita su materie alle quali fanno, in tesi, capo interessi di cruciale rilievo per la complessiva dinamica ordinamentale, se ne ha che i rischi per l'eguaglianza non sono ad ogni modo parati fino in fondo, sol perché le materie in parola sono, in via di principio, riservate allo Stato. Tanto più l'ipotesi ora fatta merita di esser attentamente vagliata, se si tengono a mente gli sviluppi complessivi fin qui avuti dalla prassi dei rapporti tra legge e regolamento, specie a livello statale, dove il principio di legalità si è trovato – come si sa – in una condizione di evidente sofferenza, che ha avuto la sua massima espressione proprio con riferimento alle esperienze di delegificazione ma che, in via generale, si è manifestata (e tuttora si manifesta) lungo l'intero arco attraversato dalle esperienze della normazione regolamentare.

Se, dunque, già con riguardo alle relazioni che si instaurano tra fonti istituzionalmente gerarchizzate ed appartenenti allo stesso “microsistema” si manifesta il bisogno di dotare di più consistenti, adeguate tutele il principio di legalità, ancora di più tale bisogno merita di esser soddisfatto con riferimento a fonti appartenenti a “microsistemi” diversi, quali appunto sono le leggi “deleganti” ed i regolamenti “delegati” di cui al VI comma dell'art. 117. Misure che, ovviamente, possono essere le più varie ma che soprattutto richiedono di essere apprestate sul terreno procedimentale e delle garanzie. Penso, ad es., alla necessità di “inventare” procedimenti “misti” o “integrati”, che consentano alle Camere di seguire passo passo la produzione normativa regionale, predisponendo al riguardo gli accorgimenti idonei a porre al riparo la disciplina legislativa “delegante” dal rischio del suo sostanziale svuotamento, rischio peraltro alimentato – come si sa – dalle stesse leggi di “delega”, che il più delle volte esibiscono vistose carenze di dettato (così, non vedo perché la prassi, invalsa ed ormai diffusa a livello statale, di far sottoporre lo schema di regolamento delegato al parere parlamentare non debba valere anche nei rapporti tra fonti appartenenti a “microsistemi” diversi, dove anzi la sua necessità è ulteriormente avvalorata dal bisogno di proteggere quel valore di unità che ha proprio nelle assemblee rappresentative il suo “luogo” istituzionale maggiormente espressivo).

Ad ogni buon conto, per chiudere sul punto, non v'è dubbio a riguardo del fatto che già l'opportunità riconosciuta alle Regioni di mettere piede nei campi trattenuti all'esclusiva coltivazione dello Stato pone l'eguaglianza in una condizione di potenziale, grave esposizione davanti a normative locali idonee, in maggiore o minore misura, a pregiudicarla.

In secondo luogo, con riguardo ai campi di competenza “piena” ovvero concorrente delle Regioni, la regola sopra indicata, che vede “graduate” le capacità innovative da parte delle Regioni stesse in relazione ai tipi di potestà e conseguentemente “graduati” i rischi per l’unità, può subire eccezioni o temperamenti proprio per il modo con cui lo Stato riterrà, per le singole materie e nel tempo, di fare uso degli strumenti unificanti di cui dispone.

La garanzia dell’eguaglianza offerta dai “princìpi fondamentali” delle leggi statali per le materie di potestà ripartita è, in via di principio, giudicata adeguata al bisogno di unità; e, tuttavia, ancora una volta, *rivista dalla prospettiva dei diritti*, potrebbe risultare non bastevole. Il carattere esclusivo della competenza statale che si esercita con la posizione delle norme volte a fissare i “livelli essenziali” delle prestazioni dimostra che non vi è automatica corrispondenza tra il “livello” dei diritti ed il “livello” o la *proprietà strutturale delle norme*, nel senso che al fine della tutela dei primi sia comunque sufficiente la posizione di *princìpi* da parte del legislatore statale. La formula della lett. m), insomma, potrebbe, sì, esser talora assorbita e compresa nella generale competenza dello Stato a porre i “princìpi fondamentali” delle materie di cui al III comma dell’art. 117, rivelandosi per quest’aspetto praticamente ridondante, ma potrebbe anche non esserlo, ogni volta che al fine della determinazione dei “livelli” sottesi alla formula stessa si richieda una disciplina normativa maggiormente articolata, non circoscritta dunque alla sola “area” dei *princìpi* ma estesa a quella delle *regole*. In circostanze siffatte, il modulo che vede ripartite le competenze di Stato e Regioni lungo il crinale, peraltro sottilissimo e persino evanescente, della distinzione tra *princìpi* e *regole* è obbligato a farsi da canto per cedere il campo al modulo maggiormente flessibile cui fa riferimento la formula suddetta.

Se ci si pensa, il riparto su basi materiali e per “tipi” di struttura nomologica delle fonti è allora interamente soppiantato da un riparto che fa leva unicamente sulla *natura degli interessi*, che può appunto giustificare un intervento statale idoneo a varcare la soglia dei princìpi, davanti alla quale esso è ordinariamente tenuto ad arrestarsi (nel senso, peraltro, che si preciserà di qui a breve). *L’adeguatezza allo scopo costituzionale (la garanzia dell’unità) passa, allora, attraverso una verifica di adeguatezza alla natura degli interessi bisognosi di regolazione, nella quale, dunque, a conti fatti la prima si risolve*. In circostanze siffatte, la competenza – come ho tentato di mostrare in altri luoghi di riflessione scientifica – scivola e si converte nella congruità agli interessi, facendosi in ultima istanza apprezzare attraverso un sindacato di costituzionalità secondo ragionevolezza, in una delle sue molte e varie manifestazioni.

La soluzione è generalizzabile: nulla, perciò, esclude – a me pare – che possano darsi casi in cui l’impegno di normazione richiesto allo Stato, in esecuzione della formula della lett. m), sia, per talune materie attratte nell’orbita della potestà “residuale” delle Regioni, ancora maggiore di quello

che ordinariamente si ha con riguardo alla potestà ripartita: è, appunto, tutto da vedere caso per caso, senza alcuno sbarramento di ordine formale-astratto, per materie ovvero per tipi di potestà, comunque artificioso ed inadeguato a servire (e far percepire) la natura degli interessi, vale a dire ad orientare verso di essa la disciplina positiva, così come, eventualmente, il giudizio sulla validità della stessa.

Qui, si coglie molto bene il passaggio da una concezione della Costituzione come *atto* ad una della Costituzione come *processo*, sulla quale ultimamente si è molto insistito: una Costituzione che è, dunque, attraversata da un moto interno incessante, che porta a continue rigenerazioni di senso degli enunciati che la compongono ed a forme ugualmente plurime del loro invero.

La Costituzione come *atto* dà una prima idea del “modello” costituzionale nel suo insieme, un’idea nondimeno incolore, appiattita, statica, così come lo sono appunto le immagini sulla carta.

La Costituzione come *processo* obbliga le dinamiche ordinamentali a confrontarsi con la *natura degli interessi* in campo, nello sforzo di ricercare sintesi assiologicamente pregevoli e qualificanti tra gli stessi, vale a dire adeguate all’equilibrio tra i valori in campo (e, segnatamente, tra il valore di autonomia e quello di eguaglianza). Allo stesso tempo – e il punto è di estrema importanza, per quanto invero ancora oggi non messo a fuoco come si conviene – proprio nel momento in cui la Costituzione imprime alle esperienze di normazione ed alle dinamiche ordinamentali in genere l’orientamento assiologico che si è detto, essa lo dà anche a... *se stessa*, obbliga cioè gli operatori a rileggere le formule iscritte sulla carta ed a caricarle di significati continuamente nuovi, congrui rispetto alle esigenze espresse dalle congiunture e rispecchiate dagli atti di normazione adottati per fronteggiarle. Il che non equivale – par quasi superfluo qui nuovamente rilevare – ad un acritico o parassitario appiattimento sull’esperienza, bisognosa piuttosto di esser comunque disposta sulle coordinate costituzionali e vagliata alla luce delle indicazioni da esse date; e, tuttavia, la capacità dell’esperienza, nelle sue equilibrate manifestazioni, ad alimentare il dettato costituzionale ed a consentirne l’incessante rigenerazione semantica è, appunto, fuori discussione.

La ragionevolezza di cui poc’anzi si diceva segna, dunque, la misura degli interventi consentiti, da una parte e dall’altra. Per restare alla formula della lett. *m*), solo i “livelli essenziali”, pur nella varietà dei modi con cui possono essere intesi, rientrano nella disponibilità dello Stato, i livelli comunque giudicati “non essenziali” per ciò stesso afferendo all’area delle determinazioni regionali. L’“essenzialità” rimescola le carte distribuite in Costituzione col riparto per materie e per tipi di potestà e, per ciò stesso, rimette in moto i diritti, facendoli attrarre ora a questa ora a quell’“area” di competenza e dando ad essi una complessiva fisionomia che l’immagine impressa sulla carta costituzionale non è, per sua stessa ammissione, in grado di rappresentare compiutamente: un’immagine che è, dunque, consegnata in mano al legislatore ordinario, sia statale che regionale, al

fine della sua messa a fuoco e del suo continuo rinnovamento, pur nel costante, irrinunciabile equilibrio tra eguaglianza ed autonomia. Certo, la vaghezza della formula è indubbia; ma, di qui a dire che essa può legittimamente spianare la via ad ogni forma di regolazione giuridica da parte dello Stato (ed, *ex adverso*, della Regione), frutto di insindacabile apprezzamento politico, ovviamente ne corre.

4. *L'“essenzialità” dei livelli delle prestazioni e i due angoli visuali da cui essa può venire osservata (del riparto delle competenze tra Stato e Regioni e dei rapporti tra pubblici poteri e cittadini)*

La formula della lett. *m*), al pari di ogni altra con cui si qualificano (e, per ciò stesso, circoscrivono) gli interventi di questo o quell'ente (qui, lo Stato), presenta *carattere relazionale*, “essenziali” essendo i livelli determinati dallo Stato, “non essenziali” risultando livelli ulteriori. La partita, naturalmente, si gioca tutta quanta attorno al significato posseduto dall'aggettivo.

Come sempre, la soluzione al quesito rimanda ad una teoria della Costituzione al cui interno essa può ricevere la sua più adeguata sistemazione. Se è vero, come a me sembra essere, che la Costituzione descrive unicamente l'“area” entro cui si svolge la dinamica dei rapporti Stato-Regioni e fissa, allo stesso tempo, la cornice non valicabile dagli stessi, rimandando la ricerca dell'equilibrio per ciascuna materia alla natura degli interessi ed alle forme delle loro varie combinazioni, ogni pretesa volta a definire in astratto, una volta per tutte, ciò che è “essenziale”, distinguendolo da ciò che “essenziale” non è, risulta viziata in partenza: sul piano metodico appunto, prima ancora che su quello della ricostruzione dogmatica. Piuttosto, è vero che la “essenzialità” può essere riguardata da angoli visuali diversi, ed esemplificando da quello dei rapporti tra Stato e Regioni, da cui fin qui la formula è stata pressoché esclusivamente indagata, e da quello dei rapporti tra pubblici poteri e cittadini, che ai nostri fini è ancora di più diretto interesse e promettente di proficui sviluppi ricostruttivi.

Per il primo aspetto, l'aggettivo designa ciò che rientra nella esclusiva disponibilità dello Stato e, di rovescio, esorbita dalla competenza regionale, quali che siano le materie e/o i tipi di potestà legislativa. Per quest'accezione, la formula designa la *soglia massima* invalicabile dallo Stato per le materie di potestà regionale, nondimeno superabile, come ora si dirà, quanto alle materie riservate allo Stato stesso.

Per la verità, non è da escludere che, con specifico riferimento alle materie di potestà ripartita, tale soglia appaia ancora più arretrata di quella raggiungibile dai “principi fondamentali”: nel qual



caso, l'indicazione contenuta nella lett. *m*) sarebbe il “meno” compreso nel “più” in via generale fissato nel III comma dell'art. 117, per il modo con cui in esso sono “ripartite” le competenze di Stato e Regione. Questa ipotesi sembra, tuttavia, solo astrattamente formulabile, laddove – come si è dietro avvertito – più realistica sembra essere l'ipotesi inversa, di un bisogno di normazione ancora accresciuto rispetto a quello che può esser usualmente soddisfatto a mezzo di enunciati esclusivamente o tipicamente espressivi di *principi*. Se l'ipotesi suddetta fosse, infatti, stata giudicata come realistica, probabilmente la formula in discorso non sarebbe stata menzionata nel II comma ma sarebbe stata posta in coda al IV comma, designando un limite specificamente valevole per le leggi di potestà piena o residuale delle Regioni. All'inverso, la circostanza per cui essa presenta carattere generale avvalorà la lettura dell'intero articolato qui preferita, legittimandosi pertanto interventi statali con riguardo alle materie di potestà concorrente, che appunto si spingano, al momento della determinazione dei livelli in parola, se del caso, oltre l'area attraversata dai *principi*.

Allo stesso tempo, una considerazione sistematica della formula, che la ponga cioè in rapporto con le altre espressioni contenute nel II comma, mostra come essa non comporti alcun “ritaglio” di competenza a danno dello Stato ed a beneficio delle Regioni: nessun credito merita, infatti, l'ipotesi ricostruttiva secondo cui nelle *stesse* materie riservate allo Stato l'intervento di quest'ultimo, *per ciò che concerne le prestazioni relative ai diritti*, sarebbe da considerare circoscritto ai soli “livelli” in parola. A prescindere, infatti, dal fatto che, se per le materie indicate nel II comma, lo Stato dovesse arrestarsi alla mera determinazione dei “livelli essenziali”, non si vedrebbe chi mai potrebbe offrire le prestazioni di cui i diritti hanno bisogno a mezzo di norme che definiscano in modo compiuto i “livelli” stessi, la considerazione congiunta della lett. *m*) e delle lett. restanti porta pianamente alla conclusione secondo cui, *ferma la esclusività di competenza dello Stato per ciascuna delle materie ivi elencate*, la competenza stessa si radica ugualmente in capo allo Stato anche per le materie in tutto o in parte devolute alle Regioni. A queste ultime, dunque, come si è venuti dicendo, specificamente si indirizza la previsione della lett. *m*), rimanendo essa altrimenti priva di autonomia concettuale ed operativa per le materie trattenute allo Stato.

Di qui, la piana conclusione (sul piano teorico), ancorché terribilmente complessa nella pratica, secondo cui la competenza regionale in fatto di diritti rimane ad ogni modo esclusa per tutti quei diritti che fanno capo alle materie indicate nel II comma, siano essi civili o sociali, siano – ovviamente – di altra natura (ma la stessa qualificazione di quest'ultima, vale a dire la distinzione dell'uno dall'altro “tipo”, è, come si sa, assai controversa e sfuggente). Così, ad es., i diritti che fanno capo al processo ovvero prendono corpo nel corso di esperienze processuali o, ancora, gli altri la cui limitazione risulta da norme penali sono categoricamente esclusi dall'area di competenza

regionale, in forza di esplicite indicazioni in tal senso contenute nella Carta “novellata” e che, peraltro, come pure è assai noto, “razionalizzano” limiti di antica elaborazione dottrinale e giurisprudenziale. Invece, non poco incerta è la questione in relazione ai diritti propriamente o strettamente “civili” ovvero a quelli che ineriscono a rapporti *inter privatos*, che, per un verso, non parrebbero interamente sottratti all’intervento regionale (come anche da ultimo recenti pronunzie della Consulta parrebbero confermare) ma che, per un altro, potrebbero farsi attrarre da quell’“ordinamento civile” la cui disciplina è esclusivamente rimessa allo Stato. Il problema, ad ogni modo, si rinnova nei suoi termini generali per ciascuna delle materie enumerate nel II comma e va, dunque, ogni volta affrontato e risolto ricorrendo a tutte le risorse di cui dispone la teoria dell’interpretazione. Chiara e ferma è, comunque, l’indicazione di fondo secondo cui la formula della lett. m) non può essere utilizzata per impropri “ritagli” in seno alle materie trattenute allo Stato, proiettandosi essa piuttosto, naturalmente, verso i campi affidati alla Regione. E poiché, come si diceva, nessun segno consente di distinguere al riguardo tra le materie menzionate nel III e quelle cui allude il IV comma, se ne ha che i “livelli essenziali” possono, in astratto, essere determinati tanto con *principi* quanto con *regole*, a seconda appunto delle materie e delle esigenze da ciascuna di esse concretamente espresse in rapporto ai valori costituzionali.

Per il secondo aspetto, l’obiettivo non è puntato sul riparto delle competenze tra Stato e Regione bensì guarda alle pretese di regolazione giuridica complessivamente avanzate dalla comunità e giudicate, in prospettiva assiologica, comunque meritevoli di appagamento.

Si dà, dunque, ora per acquisito che si diano dei “livelli essenziali” delle prestazioni al di sotto dei quali non sia comunque consentito di scendere. Orbene, la determinazione di questa *soglia minima* a vantaggio dei cittadini è riservata allo Stato: il soggetto che poi darà le prestazioni stesse sarà, nuovamente, lo Stato, quanto alle materie enumerate nel II comma; lo Stato congiuntamente alle Regioni, per quelle del III comma; infine, le sole Regioni, per tutte le altre (ovviamente, questo sul piano della normazione; su quello dell’amministrazione, poi, il riparto delle competenze segue le indicazioni contenute nell’art. 118, coi non pochi né lievi problemi di ricostruzione da esse sollevati, sui quali, nondimeno, non è ora possibile specificamente intrattenersi). Come si vede, si tratta di distinguere tra la normazione volta alla *determinazione* dei “livelli essenziali”, da un lato, quella con cui si *erogano* le prestazioni, dall’altro.

Questa lettura è rigettata da quanti fanno osservare che essa obbligherebbe le Regioni a raggiungere *comunque* la soglia fissata dallo Stato, pur non essendo strutturalmente attrezzate e dotate delle risorse finanziarie indispensabili per conseguirla: la qual cosa, appunto, urterebbe con un elementare bisogno di affermazione dell’autonomia, oltre che con una situazione di fatto irremovibile. Stavolta, cioè, la *soglia minima* delle prestazioni, *dal punto di vista dei cittadini*,

potrebbe perciò risultare da norme regionali, sia pure dietro indicazione (con effetti vincolanti ed uniformi per l'intero territorio nazionale) data dallo Stato. Lo scenario che, tuttavia, si avrebbe a star dietro alla critica sopra esposta, apparentemente la più sensibile per le esigenze dell'autonomia, sarebbe tale da portare diritto ad una innaturale ed intollerabile divaricazione della forbice relativa alla tutela positiva dei diritti.

Se, infatti, giusta l'opinione surriferita, lo Stato non potesse vincolare in alcun modo le Regioni ad offrire comunque talune prestazioni, il divario tra i diritti a seconda dei territori in cui, secondo il riparto costituzionale delle competenze, se ne fa oggetto di regolazione sarebbe tale da pregiudicare in modo certo l'eguaglianza. È anche vero che la stessa è comunque messa a rischio pur laddove si chieda alle Regioni ciò che esse (o, meglio, *alcune* di esse) non sono in grado di dare: una volta di più, la ricerca di sintesi soddisfacenti tra autonomia ed eguaglianza passa attraverso la considerazione delle esigenze complessive del sistema, viste per un verso alla luce della situazione di fatto (e delle risorse materialmente disponibili) e, per un altro verso, alla luce dei valori.

Tra i due corni estremi di un'alternativa soffocante, comunque assiologicamente squilibrata, che parrebbero ora sacrificare interamente l'eguaglianza, ora l'autonomia, occorre dunque, una volta di più, far luogo ad una composizione bonaria dei valori in campo. Di qui, per un verso, l'esigenza di orientare prescrittivamente la normazione regionale, senza di che la disciplina statale sui "livelli" sarebbe praticamente svuotata di effetti, e, per un altro, quella di riconoscere alle Regioni uno spazio adeguato per la ricerca di soluzioni originali, con le quali esprimere al meglio, alle condizioni storicamente date, la loro autonomia.

I "livelli essenziali", per poter esser concretamente raggiunti da *tutte* le Regioni, non possono costituire un ostacolo alto nella corsa che le Regioni stesse sono chiamate a fare in vista della meta della soddisfazione dei diritti. È però evidente che, ponendosi l'ostacolo stesso troppo in basso, i diritti non riuscirebbero ad essere appagati come si conviene.

L'ordinamento costituzionale, tuttavia, predispone risorse idonee a colmare strutturali carenze che dovessero manifestarsi al suo interno.

Limitando, ora, il riferimento in modo specifico al solo piano della normazione e lasciando, dunque, da parte i piani, pure di primaria importanza, dell'amministrazione e della finanza, in seno a ciascuno dei quali si manifestano peculiari esigenze, le risorse suddette possono, a mia opinione, essere spese essenzialmente su tre fronti: *a)* quello della flessibilità nell'utilizzo degli strumenti di normazione e, per ciò pure, dei rapporti che in occasione della loro attivazione si instaurano tra Stato e Regioni; *b)* l'altro della sussidiarietà c.d. "orizzontale"; infine, *c)* quello della "specializzazione" dell'autonomia, in applicazione del modulo "inventato" dal III c. dell'art. 116, dopo la "novella" dello scorso anno.

5. *I rapporti tra le leggi di Stato e Regione e le ulteriori conferme della necessità di ambientarli, anche (e soprattutto) dal punto di vista della protezione dei diritti, al di fuori dello schema della separazione delle competenze, preservandone la naturale “fluidità”*

Il fronte dei rapporti tra le fonti (con specifico riguardo alle leggi di Stato e Regione) è stato, come si sa, fatto oggetto di numerose riflessioni e varie ricostruzioni, anche dopo la riforma del titolo V, per quanto ad oggi prive dei necessari riscontri ad opera della giurisprudenza, specificamente attinenti alla dinamica della normazione ed alle forme dell'avvicendamento nel tempo degli atti di Stato e Regione.

Non riprenderò ora *ex professo* le non poche, gravi questioni che al riguardo si pongono, sulle quali peraltro ho già avuto modo, per taluni aspetti, di soffermarmi altrove. Un solo punto è, però, necessario qui mettere a fuoco, *dalla peculiare ed illuminante prospettiva della protezione di cui hanno bisogno i diritti*. Ed è che l'inquadramento nei termini di una rigida separazione delle competenze col quale una nutrita schiera di studiosi guarda ai rapporti tra le leggi di Stato e Regione, a tacer di ogni altro limite di costruzione teorica e pratico inconveniente cui esso dà luogo, si dimostra essere – a me pare – evidentemente inadeguato a venire incontro alle pretese di tutela avanzate dai diritti.

Una volta di più, lo squilibrio tra autonomia ed eguaglianza risulta essere palese, ritenendosi le leggi statali relative a materia di potestà ripartita obbligate per l'avvenire a dotarsi unicamente di principi ed escludendosi, quanto alla potestà “residuale”, che la stessa possa soggiacere a limiti diversi da quelli in via generale indicati nel I comma dell'art. 117. Con il che non è chiaro da parte di *chi* e *come* potrà porsi rimedio alle sicure carenze che, per questo o quel campo di esperienza e da parte di questa o quella Regione, verranno sicuramente a manifestarsi una volta entrata a regime la riforma (carenze che il disegno di legge La Loggia – se è qui consentita una notazione di sfuggita a riguardo del modo con cui si pensa di dar “attuazione” alla riforma – non ripiana ma, anzi, forse ulteriormente aggrava, dal momento che ammette la “cedevolezza” delle regole statali unicamente con riguardo alle leggi previgenti). Per fortuna, è da aggiungere che ormai una “quota” consistente della disciplina, con specifico riguardo ai diritti sociali, è transitata in alto, a livello comunitario (e, in una parte per la verità ancora assai ridotta, a livello internazionale): disciplina, in relazione alla quale, come si sa, la sostituzione statale è espressamente prevista, conformandosi, almeno su questo versante, le relazioni internormative come assai “fluide” e connotate da una mobilità che non conosce frontiere materiali. È, tuttavia, chiaro che questo “consolatorio” argomento è di per sé

inappagante e non sposta, dunque, di un solo passo, nei suoi termini teorico-pratici essenziali, il problema. La tesi, insomma, che categoricamente inibisce la pur precaria applicazione di regole statali nei territori regionali, secondo lo schema fin qui sperimentato e pur nelle innegabili storture cui esso ha dato luogo (nondimeno dovute non tanto all'ingranaggio in sé, quanto alle perverse utilizzazioni fattene), si preoccupa troppo – potrebbe dirsi – delle esigenze dell'autonomia e troppo poco di quelle dei diritti.

Se ci si fa caso, però, la soluzione al riguardo apprestata non va incontro – checché se ne pensi da parte di quanti la propugnano – alle aspettative della *stessa* autonomia, che si vorrebbe appunto preservata nel modo migliore dallo schema della separazione delle competenze e dalle sue conseguenti applicazioni sul terreno della dinamica della normazione. Torna qui utile quanto si faceva all'inizio di questa riflessione notare a riguardo del modo riduttivo e distorto con cui l'autonomia è ancora oggi da molti vista: ripensandola, invece, nella sua inscindibile congiunzione coi valori restanti e, dunque, nella sua genuina vocazione a porsi al servizio dei bisogni emergenti nel territorio, ci si rende conto come le chiusure frapposte, per una malintesa accezione dell'autonomia, alla provvisoria applicazione nei territori regionali delle regole poste dalle leggi statali non giovino affatto alla causa dell'autonomia stessa e possano, anzi, incidere in modo assai negativo sulla progettazione politico-normativa degli interventi regionali. E basterebbe a sua riprova richiamare qui, ancora una volta, la triste esperienza maturata in Sicilia, in nome dell'ottusa, miope chiusura manifestata dalla classe politica locale all'immediata applicazione proprio delle leggi statali maggiormente innovative ed avanzate sulla via delle riforme, siccome ritenute pregiudizievoli alla salvaguardia della "esclusività" di competenze riconosciuta dallo statuto alla Regione per talune materie.

Specificamente, poi, per le materie di potestà "piena" (ammesso, ma non concesso, che sia appropriato discorrerne in siffatti termini), sottrarre la normazione regionale all'osservanza di limiti di sorta, al di fuori della necessaria "armonia" con la Costituzione e con gli impegni internazionali e comunitari, rischierebbe, ancora una volta ed in una misura forse ulteriormente accentuata, di provocare una forte torsione dell'autonomia, alimentando spinte centrifughe incontrollabili (o, diciamo con maggiore cautela, non sicuramente e sufficientemente controllabili) che – com'è chiaro – con l'autonomia stessa non hanno più nulla a che fare, proiettandola fuori dell'orbita ad essa costituzionalmente assegnata. Non si pensi, infatti, che il limite dell'osservanza delle norme statali relative ai "livelli essenziali" possa da solo porre l'unità al riparo da rischi di sorta, specie per il caso che talune dinamiche politico-normative dovessero esprimere una irresistibile vocazione a debordare dagli argini costituzionali. Se, tuttavia, dovesse prevalere l'indirizzo metodico-teorico volto ad escludere l'esistenza di qualsiasi altro limite a carico dell'autonomia, temo che la stessa

giurisprudenza costituzionale possa finire col trovarsi obbligata a far passare per norme sui “livelli essenziali” norme che in realtà non lo sono. Di contro, mi parrebbe che l’autonomia sarebbe ancora meglio garantita in un contesto che ammetta, accanto al limite delle norme sui “livelli”, quello dei principi generali dell’ordinamento e, forse, pure l’altro delle “norme fondamentali delle riforme economico-sociali” (la riserva, con riguardo a quest’ultimo è data dal fatto che ad esso possono, a mia opinione, farsi ricondurre in larga misura le norme sui “livelli”, per quanto indubbiamente l’uno limite non sia interamente coincidente con l’altro).

6. *Ancora della “duttilità” delle relazioni internormative, avuto riguardo alla sussidiarietà “orizzontale” ed alle forme mobili, “bidirezionali”, delle sue manifestazioni*

V’è, però, di più (e qui il punto ora toccato si intreccia col secondo).

Una volta, infatti, che dovesse escludersi in partenza la possibilità che le leggi statali contengano anche regole provvisoriamente vevoli al posto di quelle regionali, l’incapacità delle Regioni di far fronte in modo adeguato alla vastità degli impegni cui esse sono chiamate potrebbe portare ad effetti imprevedibili sul piano dei rapporti con la comunità anche per profili diversi da quelli sopra indicati. Penso, ora, ad es., ad un uso eccessivo, per frequenza ed estensione dei campi, che dovesse farsi della c.d. sussidiarietà “orizzontale”, qui innaturalmente piegata alla funzione di “scaricare” su sedi diverse domande di regolazione giuridica cui la Regione non fosse in grado di dare pronte ed esaurienti risposte.

Ci si intenda: la sussidiarietà “orizzontale” è una delle risorse – come dietro si accennava e come pure ora si vedrà meglio – apprestate dall’ordinamento, finalmente adesso dotata di espresso (ancorché inappagante, per il modo con cui è formulato) riconoscimento costituzionale: una risorsa che può, dunque, essere utilmente spesa per la soddisfazione di certi bisogni e che va in sé e per sé vista come un valore verso il quale orientare le dinamiche sia della normazione che dell’amministrazione.

Come sempre, tuttavia, vi è un fatto di misura che non può essere ignorato al momento in cui si attivano certi processi ovvero si fa uso di certe “tecniche” di regolazione e gestione di certi interessi. L’intraprendenza dei privati, sia *uti singuli* che attraverso le formazioni sociali in cui essi si riuniscono per la loro crescita spirituale e materiale, richiede, dunque, di esser “favorita”, per riprender ora l’ambiguo e fin troppo cauto e paludato linguaggio costituzionale; ma, la ragionevolezza, una volta di più, costituisce il *mezzo* ed anche il *limite* dell’iniziativa tanto dell’ente pubblico volta a promuovere l’attività dei privati, quanto poi di quest’ultima. Ed è fin troppo ovvio

dover qui evidenziare che la sussidiarietà si mostra adeguata a certi bisogni (e non pure ad altri) e che, pure con riferimento ai primi, ciò che solo conta è il modo con cui in concreto talune misure normative e gestionali sono adottate: l'intera rete delle relazioni tra pubblico e privato si costruisce, insomma, col filo lungo e resistente della ragionevolezza. Ed allora è chiaro che taluni squilibri che dovessero registrarsi, per così dire, a monte, per il modo con cui le leggi di Stato e Regione si pongono in reciproco rapporto, rifletterebero la loro immagine negativa anche a valle, comportando, come l'onda che si trasmette lontano dal punto della sua origine, effetti negativi crescenti per l'intero ordinamento (o, quanto meno, per talune sue parti assai estese).

Ma, con questa generale avvertenza, è da riconoscere l'apporto formidabile che può venire da un uso misurato, calibrato, della sussidiarietà "orizzontale", tanto più evidente se si considerano talune, sempre più diffuse e vigorose, esperienze della normazione del tempo presente.

Come ho avuto modo di rilevare altrove, seguitare a guardare alle fonti atomisticamente considerate, siccome ciascuna dotata di una sua forma, di effetti e, insomma, di una sua complessiva caratterizzazione, non consente di percepire fino in fondo le relazioni che si instaurano tra le fonti stesse, per il modo con cui esse si dispongono all'interno di uno stesso "processo" produttivo, saldandosi funzionalmente l'una all'altra e convergendo verso la realizzazione di obiettivi comuni. Ci si avvede allora che le fonti componenti una stessa "catena" normativa possono essere compiutamente intese ed apprezzate solo appunto per il modo con cui l'una sorregge l'altra; e, se le fonti che danno l'inizio ad un nuovo "ciclo" produttivo, orientano con le loro norme di principio gli sviluppi del processo da esse avviato e, perciò, condizionano la normazione ad esse conseguente, non è meno vero che le prime si appoggiano, per la loro parte, alla seconda, da essa soltanto ricevendo il completamento, la loro stessa maturazione insomma. "Processi" che hanno la loro origine, ormai il più delle volte, in ambito internazionale o sovranazionale, si sviluppano quindi in ambito interno, dove ormai, in una buona parte dei casi, prendono corpo soprattutto in leggi di delega, per quindi dispiegarsi a diversi livelli istituzionali, fino a radicarsi assai di frequente in sede locale o, appunto, in capo a soggetti di autonomia non territoriale ma sociale (in assai lata accezione).

Davanti ad un quadro siffatto, qui riassunto in termini assai schematici ed approssimativi, a me pare che convenga discorrere non tanto, come pure si è soliti fare, di un *sistema delle fonti*, quanto di un *sistema dei processi produttivi*, una volta che si convenga come ciascuna fonte, per quanto dotata di tipicità di effetti e di regime complessivo, risulti ad ogni modo inidonea a perseguire da sola l'obiettivo che connota l'intero processo (in questo senso, a me pare giusto discorrere di una *unitarietà* dell'effetto e della sua *distribuzione* tra le fonti che compongono uno stesso processo, pur



con varia misura ed intensità, a seconda degli apporti che dalle singole fonti vengono in vista del conseguimento dello scopo comune).

È chiaro che discorrere di una separazione rigida per *campi materiali* o anche per *modi di disciplina* tipici di ciascuna fonte non avrebbe, in un contesto ordinamentale siffatto, alcun significato. Piuttosto, l'*integrazione* tra le fonti (*rectius*, le *norme*) e la “cooperazione” che tra di esse si intrattiene, come pure con una certa, evidente vaghezza ed approssimazione concettuale si suole chiamare, costituiscono il modulo che meglio riassume il modo di essere strutturale di ciascun processo e degli elementi che *seriatim* lo compongono. La mutua integrazione tra le fonti, la flessibilità e mobilità dei loro rapporti, la loro costante ispirazione alla sussidiarietà, sia “verticale” che “orizzontale”, il loro modo di essere “ragionevoli”: questi, in breve, gli “ingredienti” di cui si alimenta una normazione che è strutturalmente complessa, così come complessi sono gli interessi che è chiamata a soddisfare e che non potrebbero altrimenti venire fino in fondo appagati, qualora le attività di normazione seguitassero a restare reciprocamente slegate, anzi “incomunicabili” a vicenda, così come lo sono gli elementi appartenenti a “microsistemi” diversi e chiusi in se stessi.

Le norme prodotte in attivazione della sussidiarietà “orizzontale”, al pari di quelle adottate dalle autonomie territoriali in genere (anche, e soprattutto, oggi dagli enti locali “minori”, la cui condizione è stata significativamente promossa dalla riforma del titolo V), possono costituire un fattore formidabile di protezione di diritti che altrimenti risulterebbero, con ogni probabilità, sacrificati o, come che sia, non adeguatamente tutelati, a condizione – beninteso – che si faccia un *uso ragionevole* degli strumenti di normazione: attivandoli là dove richiedono di esser attivati, e non già dove, magari in nome di un'autonomia eccessivamente intesa (e, perciò, malintesa), dovessero esserlo a sproposito.

Non si dimentichi, al riguardo, che attraverso la sussidiarietà “orizzontale” si appaga l'esigenza di autodeterminazione di singoli e (specialmente) gruppi: neppure la più illuminata forma di eteroregolazione può, infatti, soddisfare un bisogno che ad essa frontalmente si oppone, quello alla “non ingerenza” da parte delle istituzioni pubbliche entro ambiti riservati ai privati. Eppure, nuovamente, ogni forma di irrigidimento delle relazioni finirebbe col mostrarsi, per l'uno o per l'altro verso, eccessiva, portando perciò a nuovi squilibri ovvero ulteriormente accentuando quelli già esistenti tra autonomia ed eguaglianza. Invece, conformando come duttili e fluide le relazioni stesse si ha modo di trovare punti di mediazione e di sintesi che non si riuscirebbe altrimenti a fissare.

Per un verso, infatti, vi sono ambiti o “porzioni” di ambiti in cui la mano pubblica è la sola che può venire incontro a taluni diritti ed alle loro crescenti pretese di regolazione giuridica (restando, poi, da stabilire quali rapporti possano e debbano aversi tra le varie “dita” di cui si compone la

mano stessa, vale a dire tra lo Stato, le Regioni, gli enti locali, per limitare ora il riferimento alle sole autonomie territoriali).

Per un altro verso, in altri ambiti (o “porzioni”) la mano privata è quella che meglio si presta alla soddisfazione dei diritti. Ma la “sussidiarietà” non avrebbe alcun senso se gli ambiti stessi restassero incomunicabili tra di loro, di modo che carenze che dovessero aversi da una parte o dall’altra possano essere prontamente, adeguatamente colmate.

Di qui, la possibilità riconosciuta all’ente pubblico di far “tornare” presso di sé funzioni precedentemente devolute ai privati, una volta che questi ultimi dovessero dimostrarsi inadeguati al loro esercizio. E, tuttavia, poiché con la stessa iniziativa assunta dall’ente pubblico di “favorire” l’attività dei privati, è da presumere che questi ultimi possano offrire prestazioni ancora più appaganti di quelle che verrebbero dall’ente “delegante”, se ne ha – a me pare – che ogni forma di “riaccentramento” delle funzioni debba presumersi come *invalida*: invalida, appunto, *secondo ragionevolezza* (assiologicamente intesa), non già per violazione di una sfera di competenza che si suppone riservata ai privati ma i cui confini non sono, ad ogni modo, in Costituzione sicuramente tracciati; invalida, cioè, rispetto all’indicazione di tendenza e di sviluppo delle dinamiche ordinamentali impressa dalla sussidiarietà, quale filiazione diretta del sistema di valori di cui agli artt. 2, 3 e 5 cost. Se ne ha, allora, è parso a me di poter dire altrove, una sorta d’*inversione dell’onere della prova*, che si realizza ogni volta che dovesse assistersi ad attività apparentemente o presuntivamente *eccezionali* rispetto alla *regola*, assiologicamente connotata, stabilita in Costituzione, di modo che dovrebbe, per questa indicazione metodico-teorica, ragionare non già, come di consueto, della presunta *validità* degli atti normativi e giuridici in genere adottati, bensì del suo rovescio, salva in ogni caso la prova del contrario, che – come si è venuti dicendo – deve appunto esser fornita dallo stesso soggetto agente.

In linea di principio, una sussidiarietà “*bidirezionale*”, nel senso sopra indicato, dovrebbe dar modo anche ai privati di surrogarsi all’ente pubblico inadempiente. Tuttavia, non è possibile ignorare le difficoltà che si frappongono per una piena realizzazione di questa pur sensata proposta ricostruttiva. La sussidiarietà “orizzontale”, infatti, non può attivarsi *motu proprio* ma richiede di essere “favorita” dall’ente pubblico; e quest’atto iniziale di impulso è, evidentemente, infungibile. Lo stesso, però, potrebbe dar vita ad un complesso ingranaggio connotato da movimenti – come dire? – a scatto automatico, che comunque preservino la necessaria fluidità delle relazioni intersoggettive. Perciò, si potrebbe stabilire che così come l’ente pubblico è, *eccezionalmente* e comunque *dietro adeguata motivazione*, abilitato a riportare a sé funzioni precedentemente consegnate ai privati, allo stesso modo questi ultimi possono riprendersi le funzioni stesse, una volta che si siano finalmente attrezzati per il loro esercizio, magari attraverso una forma assai agile

di “contrattazione” con l’ente pubblico ovvero di “autorizzazione” rilasciata da quest’ultimo. Le fonti con cui il motore della sussidiarietà “orizzontale” è acceso dovrebbero, insomma, prefigurare un quadro essenziale degli interventi, con formule di principio aventi una finalità unificante, mentre quanto agli interventi stessi, essi potrebbero liberamente ed agilmente succedersi l’un l’altro, spostandosi dall’“area” pubblica a quella privata (e viceversa) in applicazione – se ci si fa caso – di un modulo che assai da vicino ricorda quella “reciproca cedevolezza” che, per la ricostruzione da me preferita, sta a base delle relazioni tra le norme di dettaglio di Stato e Regioni relative alle materie di potestà ripartita. La *preferenza* (e non la *riserva*) è, ovviamente, per la disciplina normativa e la gestione amministrativa da parte dei privati, salva la necessità del loro spostamento in sedi pubbliche (ed anche con riguardo poi al riparto interno a queste ultime dovrebbe valere lo stesso schema, che comunque “favorisce” l’allocazione delle funzioni al basso, salvo motivate, ragionevoli, soluzioni di segno opposto).

Come si vede, i diritti hanno bisogno, per un verso, di fluidità e mobilità di relazioni internormative, di modo che soccorra (*sussidiariamente*, appunto) l’ente o l’atto di volta in volta maggiormente adeguato all’interesse da soddisfare, specificamente laddove il soggetto o la fonte competente dovessero esibire carenze impreviste; per un altro verso, di talune garanzie (specie di natura procedimentale e processuale) che possano rendere effettivi, e non meramente nominali o solo astrattamente riconosciuti, i diritti stessi.

La partecipazione comunitaria ai processi di produzione giuridica e l’esistenza di un apparato di garanzie processuali adeguato ai rischi ed ai veri e propri attentati che quotidianamente i diritti subiscono da parte di un potere politico sempre più smalzato ed aggressivo sono le due “gambe” – se così vogliamo chiamarle – sulle quali cammina e cresce, nelle sue non di rado travagliate esperienze, l’ordinamento costituzionale fondato sull’autonomia e sull’eguaglianza (e sui valori in genere).

Non è questo il luogo in cui indicare una ad una le innovazioni possibili che, tanto sul versante dei procedimenti quanto su quello dei processi (e, specificamente, del processo costituzionale), sono richieste per una compiuta tutela dei diritti. A talune di esse, peraltro, accennerò più avanti, trattando, pur con la rapidità imposta a questa riflessione, dei rapporti tra statuti e leggi regionali (e, più in genere, dei contenuti di cui i primi potrebbero riempirsi al fine di venire incontro nel modo più adeguato alle esigenze di governo della comunità stanziata sul territorio). Nondimeno, è chiaro – perlomeno, così a me parrebbe essere – che ogni forma di iperirrigidimento delle relazioni internormative contrasta con la mobilità degli interessi in campo e, dunque, fa obiettivamente da ostacolo alla prontezza e congruità degli interventi predisposti per soddisfarli. Istituzioni che siano obbligate, per una ricostruzione del “modello” ispirata alla “logica” della separazione delle

competenze, pure autorevolmente accreditata ma invero discutibile, a muoversi come rinchiusa in un'armatura di ferro che appunto le costringa a piccoli passi e, comunque, non dia loro modo di articolare con agilità i movimenti, sono, *tutte*, obbligate ad arrendersi davanti alla mole crescente di compiti sulle stesse gravante: con quale guadagno per i diritti, a questo punto, è superfluo ulteriormente rilevare.

*7. La “specializzazione” dell'autonomia, in applicazione del modulo disposto nel III comma dell'art. 116, e l'ulteriore spinta che da essa si ha per l'ambientazione delle relazioni internormative nella cornice della integrazione delle competenze, in vista di una compiuta tutela dei diritti*

La riforma del titolo V, peraltro, presenta un'ulteriore risorsa idonea a far fronte ad eventuali carenze che dovessero presentarsi in questo o quel “luogo” dell'ordinamento, ripristinando così l'equilibrio complessivo del sistema in modo conforme agli sviluppi dell'esperienza ed alle più forti e radicate tendenze che in questa dovessero manifestarsi.

Il modulo inusuale predisposto nel III comma dell'art. 116 risponde proprio a questo scopo. È la presa d'atto, da parte della stessa Costituzione “novellata”, del moto incessante che attraversa e connota la struttura della Carta costituzionale, così come pervade l'esperienza nel suo continuo divenire alla ricerca di punti di equilibrio sufficientemente saldi tra autonomia ed eguaglianza (e tra i valori costituzionali in genere). L'agilità del modulo in parola, che dà modo a leggi ordinarie, ancorché tipizzate nella competenza sia *quoad formam* che *per substantiam*, di ridefinire il quadro costituzionale delle competenze, rispecchia appunto questa connotazione dinamica della Costituzione: rende, per la sua parte, appieno l'idea della Costituzione come *processo*, più ancora che come *atto*. Allo stesso tempo, il carattere “pattizio” delle innovazioni apportate al quadro costituzionale dà finalmente una *chance* all'autonomia che non ha fin qui avuto (le stesse Regioni speciali, cui la legge cost. n. 2 del 2001 dà modo di inserirsi attivamente nei procedimenti di modifica dei loro statuti, non sono – come si sa – presenti in questi ultimi nella forma “codecisionale” disegnata nel nuovo art. 116, ed è assai discutibile che possa al riguardo valere la clausola della immediata applicazione delle condizioni di maggior favore, di cui all'art. 10 della legge di riforma, dal momento che l'ingranaggio apprestato dall'ultimo comma dell'art. 116 è stato pensato specificamente per la “specializzazione” delle Regioni di diritto comune, alle quali pertanto espressamente ed esclusivamente si dirige).

Quel che, ad ogni buon conto, importa è l'affermazione dell'idea, per la prima volta ora affacciata a livello costituzionale, secondo cui nessuna alterazione del "modello" dei rapporti Stato-Regioni può comunque aversi senza che essa sia stata sollecitata e voluta dalle stesse Regioni.

Per la verità, le cose non stanno del tutto così, se si considera che il modulo in parola può essere utilizzato solo per *alcune* innovazioni costituzionali, e non per altre. Ad es., in linea di principio, nessuno può escludere che possa aversi – come, a quanto pare, potrebbe di qui a breve aversi – uno spostamento di talune materie o di loro "porzioni" dall'"area" riservata alle Regioni a quella coperta dalla potestà esclusiva dello Stato, senza che le Regioni stesse dispongano di strumenti giuridici efficaci per opporvisi. L'operazione dovrà, ovviamente, aver luogo con legge di revisione costituzionale, essendo al riguardo inservibile il meccanismo dell'art. 116, ma, appunto, se ne potrebbe avere il riscontro (ciò che, per la sua parte, ulteriormente dimostra come l'unica, reale garanzia per l'autonomia regionale sia quella che passa per la riforma degli apparati centrali e, segnatamente, per la ristrutturazione del Senato in "Camera delle Regioni"). Potrebbe – è vero – fondatamente sospettarsi l'irragionevolezza di un siffatto "riaccentramento" di poteri, in violazione della direttiva di valore tracciata nell'art. 5; e, tuttavia, ognuno ben vede quanto erta sia la strada che porti ad un'eventuale caducazione *iussu iudicis* di una legge di revisione siffatta, dietro ricorso regionale: una cosa, infatti, sono le invasioni o menomazioni di competenza denunciate dalle Regioni con le usuali vie di ricorso, in occasione delle quali il quadro costituzionale sia assunto a *parametro*, ed un'altra cosa invece le impugnazioni che assumano il quadro stesso ad *oggetto* del giudizio rimanendo il parametro costituito dal solo e nudo art. 5 (per quanto "rinforzato" dal dettato costituzionale anteriore, irragionevolmente innovato dall'atto di revisione, dettato dunque che – per l'ipotesi ora fatta – fungerebbe da *tertium comparationis culturale*, se non pure *positivo*, non essendo appunto più vigente al momento dell'apertura del processo costituzionale).

Sia come sia di ciò, non v'è dubbio che il meccanismo posto in essere con la riscrittura dell'art. 116 presenta talune gravi carenze sulle quali non è ora possibile specificamente intrattenersi con la dovuta estensione. Misteriosa rimane, ad ogni modo, la ragione che ha portato a circoscrivere (oltre che alle materie di potestà ripartita) ad alcune materie soltanto, espressamente indicate, di potestà esclusiva dello Stato l'"area" della possibile "specializzazione" dell'autonomia: quanto meno per altre, infatti, quest'ultima avrebbe potuto esser immaginata senza alcun nocumento per l'unità.

Pur con questi (ed altri) limiti, che a mia opinione non consentono il decollo anche da noi di un'esperienza di regionalismo autenticamente progressivo ed asimmetrico, ad imitazione del modello spagnolo, come invece si spera da parte di quanti hanno sovraccaricato di significati e di attese la pur non secondaria innovazione costituzionale ora in esame, il meccanismo da essa introdotto predispone invero – è da riconoscere – le basi per un *certo* avanzamento dell'autonomia.

Il guadagno di quest'ultima, *sullo specifico piano delle pratiche di normazione*, parrebbe a prima vista evidente: alcune materie di potestà concorrente potrebbero esser automaticamente “promosse” alla condizione della potestà piena (basterebbe allo scopo, come si sa, cancellarle dall'elenco del III comma per farle automaticamente transitare tra le materie del IV), mentre le materie di potestà esclusiva dello Stato potrebbero convertirsi – è da presumere – in materie di potestà concorrente oppure, volendo, persino in materie di potestà “residuale” delle Regioni.

Il fatto, per quanto in sé rilevante, non va comunque enfatizzato, se non altro al fine di non restare poi delusi circa i risultati complessivamente attesi dall'operazione di “specializzazione”. Se, infatti, quest'ultima viene, come di consueto, rivista *dalla peculiare prospettiva della tutela dei diritti*, ci si avvede che la novità potrebbe farsi apprezzare con specifico riferimento alle poche materie riservate allo Stato e quindi portate nell'orbita della competenza regionale, mentre potrebbe esser assai meno consistente quanto alle materie di potestà concorrente “convertite” in materie di potestà regionale piena. Non si dimentichi, infatti, che la clausola sui “livelli essenziali” è stata pensata con riguardo alle materie che sono *già* di potestà regionale e che essa è in grado di esprimere una forza omologante tale da porre in un'identica condizione complessiva le potestà legislative regionali e, per il loro tramite, gli atti che ne sono esercizio. Addirittura, nulla in partenza esclude che, per talune materie di potestà ripartita, i “livelli essenziali” possano esser congruamente determinati con norme-principio (ciò che, nella sostanza, come si faceva dietro notare, non sposta il carico tipicamente gravante sulla competenza regionale), laddove per altre materie (di potestà “piena” o “residuale”) si richieda allo scopo una maggiore articolazione di dettato da parte delle leggi statali. Ma, poiché, come pure si faceva a suo tempo osservare, tutto ciò si ha *in via istituzionale*, la “specializzazione” potrebbe al riguardo rimanere indifferente. Che, poi, da essa possano discendere apprezzabili conseguenze sul piano dell'amministrazione ovvero (e soprattutto) su quello della finanza, cui si fa espresso riferimento nell'art. 116, è un altro discorso (ma, sul primo piano particolarmente, come si diceva, non ci si attenda granché a favore delle Regioni, dopo la rimozione del principio del parallelismo tra le funzioni e la tendenziale allocazione delle attività di amministrazione in capo ai Comuni).

Quel che, ad ogni modo, importa qui osservare *dalla peculiare prospettiva dei diritti* è che le relazioni intersoggettive sono sollecitate dall'applicazione del modulo predisposto nell'art. 116 a ricercare punti di mediazione comunque rispondenti allo scopo costituzionale dell'equilibrio tra autonomia ed eguaglianza.

Per un verso, i diritti possono attivare la molla che fa espandere l'autonomia, costituendo cioè la giustificazione sostanziale della richiesta regionale di apertura del negoziato ed informarne gli sviluppi. Allo stesso tempo, però, per un altro verso, i diritti sono un limite (e, come ora si dirà, un

limite apprezzabile solo in concreto, come di consueto *secondo ragionevolezza*) al riconoscimento di “forme” e “condizioni” ulteriori di autonomia ad alcune Regioni. I diritti, insomma, sono la *costante* cui rapportare tanto la ridefinizione *in astratto* del quadro costituzionale delle competenze, quanto (e soprattutto) le manifestazioni *in concreto* delle stesse: una volta di più, il *fine* ed il *confine* della “specializzazione” così come della “ordinarietà”.

Così, davanti a perduranti carenze esibite dagli apparati statali e una volta che talune Regioni si sentano pronte all’assunzione di maggiori responsabilità, potrebbe aversi lo spostamento della linea ideale divisoria delle competenze a favore dell’autonomia. In relazione a siffatta operazione, la sussidiarietà “verticale” potrebbe essere chiamata a compiti assai impegnativi di compensazione: dimostrandosi la Regione, contrariamente alle attese dichiarate nel patto di “specializzazione” (e nella legge che lo recepisce), non adeguatamente attrezzata a far fronte agli impegni assunti, è evidente che debba supplirvi lo Stato, non essendo pensabile che i bisogni della comunità rimangano sguarniti di regolazione e tutela.

Qui, si ha ancora una riprova, assai significativa, della necessità di ambientare le dinamiche della normazione in una cornice metodico-teorica informata ad integrazione (e non già a separazione) delle competenze. La Regione, infatti, come si sa, è principalmente un soggetto di normazione, non di amministrazione. Così stando le cose, il senso più genuinamente espressivo e qualificante della “specializzazione” (e dell’autonomia in genere) delle Regioni si coglie, come si faceva poc’anzi notare, sul piano della normazione. È però chiaro che all’agilità ed al carattere pattizio del modulo descritto nell’art. 116 non può fare da *pendant* un impianto rigido delle relazioni che sulla sua base si instaurano tra Stato e Regione. *Proprio* perché, insomma, si prefigura l’avvio di un’esperienza di regionalismo *quodammodo* progressivo, essa non può essere ingabbiata in schemi veterogarantistici, che per la loro rigidità non potrebbero assecondarla ed orientarla nei suoi concreti sviluppi. Piuttosto, la crescita dell’autonomia, conseguente all’attivazione del modulo di “specializzazione”, deve di necessità essere accompagnata dall’ulteriore rinvigorismento dei meccanismi di compensazione, a presidio dell’unità e, *per ciò stesso*, a presidio dei diritti, che rischierebbero altrimenti di essere beffati col fatto stesso della valorizzazione di un’autonomia incapace di servirli come si conviene. E, invero, sarebbe una vera e propria follia far espandere l’autonomia di Regioni che non siano in grado di offrire garanzie adeguate circa la loro effettiva capacità di soddisfare taluni elementari bisogni. Non sempre, però, queste garanzie possono essere compiutamente valutate *in astratto*: anzi, per dirla tutta, assai di rado lo si può fare sulla carta. Il regionalismo (sia quello “specializzato” che l’altro, l’“ordinario”) è, insomma, per sua natura, *sperimentale*: solo *in concreto*, infatti, si può avere conferma della bontà della “specializzazione”. Una volta però che quest’ultima non dovesse appunto superare la prova, sembra assai problematico il ritorno allo *ius*



*commune*: quanto meno, esso non parrebbe praticabile ripercorrendo a ritroso la via tracciata dal III comma dell'art. 116 (neppure – si faccia caso – con l'eventuale, pur improbabile assenso della stessa Regione interessata), dal momento che – come si accennava poc'anzi – la via stessa sembra tracciata unicamente al fine della crescita dell'autonomia e non pure per il suo contenimento. In astratto, perciò, l'ulteriore ridefinizione del quadro costituzionale delle competenze, volta al recupero allo Stato di funzioni precedentemente devolute alle Regioni, potrebbe aver luogo – come si è fatto notare – solo con legge di revisione costituzionale.

Si osservi, dunque, per un momento, la dinamica degli strumenti di normazione costituzionalmente previsti per la modifica del quadro costituzionale delle competenze: laddove si tratti di far crescere l'autonomia, può soccorrere il *tandem* costituito dall'intesa e dalla legge che vi dà esecuzione, di cui al III comma dell'art. 116, idoneo a prendere in tutto e per tutto il posto della legge di revisione costituzionale altrimenti necessaria; se, invece, si tratti di riportare le cose alla condizione di partenza, il *contrarius actus* – a quanto pare – non soccorre più ed è, dunque, necessario comunque far ricorso alle procedure indicate nell'art. 138. Il che – se ci si pensa – ha pure una sua “logica”, come sempre di favore per l'autonomia e, dunque, riportabile in modo diretto all'indicazione di valore fissata nell'art. 5.

Con questa generale avvertenza, tuttavia, va avvertito che l'ipotesi di un “ritorno” allo stato di partenza, pure a seguito di negativi riscontri della “specializzazione”, appare solo *astrattamente* configurabile; *in concreto*, piuttosto, si attiveranno, in circostanze siffatte, i meccanismi di compensazione ai quali si è già più volte fatto riferimento (dalla tecnica della sussidiarietà allo strumento unificante delle norme sui “livelli essenziali”), che se non altro per la loro agilità e duttilità possono in ogni tempo spostare in avanti o all'indietro il punto di equilibrio nei rapporti tra Stato e Regioni lungo la retta “verticale” che li unisce ed in cui essi si dispongono e svolgono. D'altro canto, pensare a continui rifacimenti del quadro costituzionale delle competenze (una volta a mezzo del modulo apprestato dall'art. 116 ed un'altra a mezzo delle *comuni* procedure di revisione costituzionale) è, a dir poco, pazzesco (il rischio, gravissimo, è proprio quello di fare quell'uso congiunturale della Costituzione che è già stato ripetutamente, con viva preoccupazione denunciato in altre sedi). Piuttosto, dunque, e salvi casi macroscopici d'inadempienza, converrà mantenere le materie e funzioni presso le autonomie, incoraggiando tuttavia, allo stesso tempo, lo Stato a fare un uso assai incisivo dei poteri di sostituzione di cui è dotato, sul piano dell'amministrazione come pure – secondo quanto si è venuti dicendo – su quello della normazione.

Qui, è appunto il fuoco della questione ora nuovamente discussa. Se, infatti, la legislazione statale relativa alle materie regionali dovesse arrestarsi – per la ricostruzione teorica qui non accolta – alla sola posizione dei principi fondamentali (quanto alla potestà ripartita) ovvero, in generale,

alla sola determinazione dei “livelli essenziali” delle prestazioni, senza dunque poter esibire quelle *regole* che danno la compiuta ed immediata disciplina delle materie, è evidente a quali rischi si andrebbe incontro in caso di inerzie e carenze regionali di regolazione: rischi – come si è fatto più volte osservare – esistenti in via generale ma ancora più rimarcati con riguardo ad improvvide “specializzazioni”. O, forse, inopinatamente si pensa alla produzione di leggi *ad hoc* relative alle sole Regioni “specializzate” e, per ciascuna di esse, alle materie ed alle leggi in cui siffatte carenze dovessero manifestarsi? Come si sa, però, mentre l’amministrazione conosce casi ed esperienze di sostituzione mirata, conformemente appunto alla natura dell’attività su tale piano svolta, la normazione non può (quanto meno, di regola) risultare da leggi indirizzate a singole Regioni e volte a ripianare vuoti di disciplina o, come che sia, a correggere storture localizzate per territorio e circoscritte per materia. Piuttosto, è necessario disporre in via generale di norme utilizzabili a questo fine, mentre rimane naturalmente affidata all’opera degli interpreti ed operatori (e, in ultima istanza, ai giudici) tanto la individuazione dei vuoti quanto il rinvenimento delle norme atte a colmarli.

Di qui, appunto, come si diceva, ancora una conferma della necessità che le relazioni tra Stato e Regioni possano svolgersi con quella fluidità ed elasticità che, come sappiamo, è consustanziale ad un “modello” costituzionale da se medesimo reso duttile e disponibile a farsi senza sosta “riconformare” dall’esperienza, secondo le varie ed imprevedibili esigenze da questa manifestate.

#### *8. La disciplina relativa ai diritti in ambito regionale e la sua (limitata) distribuzione tra legge e regolamento*

Due profili ancora rimangono da osservare, con la consueta rapidità, prima di chiudere queste succinte notazioni in tema di regionalismo e diritti. L’uno attiene al riparto interno al “microsistema” delle fonti regionali delle competenze in ordine alla disciplina dei diritti, l’altro al versante delle garanzie processuali di questi ultimi.

In realtà, ciascuno di essi richiederebbe uno studio a se stante, assai articolato e complesso, che tuttavia qui – com’è chiaro – non è possibile portare a compimento. Mi limiterò, pertanto, solo ad alcune, sommarie e problematiche riflessioni, rinviando ad una sede più adeguata di questa per l’approfondimento delle questioni ora poste.

Al primo profilo si è già fatto cenno trattando dei regolamenti “delegati” e degli spazi ad essi riconoscibili sul versante della disciplina dei diritti. È chiaro, infatti, che l’attivazione dello strumento di “cooperazione” tra Stato e Regioni ora prefigurato dal VI comma dell’art. 117 non

spiega i suoi effetti unicamente appunto sul fronte delle relazioni tra gli enti in parola ma si riflette immediatamente anche sugli equilibri tra legge e regolamento in ambito regionale o – il che è praticamente la stessa cosa, sia pure rivista dal punto di vista delle relazioni istituzionali – tra Consiglio e Giunta, specie a seconda della soluzione che si darà alla vessata questione concernente la dislocazione della potestà regolamentare nel “microsistema” delle fonti regionali.

D’altro canto, a prescindere dai casi in cui sia attivato lo strumento di normazione previsto dal disposto costituzionale surrichiamato, è chiaro che la Regione può *motu proprio* dislocare variamente le discipline positive tra le fonti al suo interno prodotte, ora facendo largo uso dello strumento legislativo e, dunque, mantenendo entro spazi circoscritti la normazione regolamentare, ora invece dando modo a quest’ultima di espandersi anche in forme inusitatamente consistenti. Proprio questa seconda evenienza parrebbe quella maggiormente avvalorata dalla riforma costituzionale, specie se si considera che le Regioni non dispongono ad oggi di strumenti formalmente primari di normazione né – a quanto pare (ma il punto, come si sa, è assai controverso) – rientra nella disponibilità della stessa Regione (segnatamente, a mezzo degli statuti) di dotarsene. Diffuse ed estese, *quoad materiam*, nonché verosimilmente anche non poco incisive, esperienze di delegificazione sono dunque da mettere in conto, mentre rimane ancora da approfondire la questione circa i possibili sviluppi di una produzione propriamente “autonoma” o “indipendente”, a parer mio non ostacolata (neppure, come invece da taluno si pensa, in nome del principio di legalità, che a prima vista parrebbe particolarmente soffrirne) ma che, almeno ad oggi, non ha connotato le più forti e radicate tendenze della normazione regionale. Ogni previsione, nondimeno, suggerita dall’esperienza fin qui maturata possiede un valore assai relativo, se riconsiderata nel quadro della riforma ed alla luce delle novità da essa introdotte.

Pure tutto ciò posto, se le relazioni tra legge e regolamento sono rivisti, come qui, *dallo specifico angolo visuale della tutela dei diritti*, si ha modo di constatare che lo spazio rimesso alla seconda fonte in rapporto a quello di cui gode la prima è naturalmente ristretto. Pur abbandonandosi, infatti, la prospettiva da cui esse erano, in via generale, inquadrata, in presenza del vecchio quadro costituzionale, da numerosa ed autorevole dottrina, che portava a leggere nella formulazione dell’art. 117 l’imposizione di una generale riserva (sia pure relativa) di legge, riserva che in realtà già allora poteva considerarsi in via di principio insussistente e che ancora di più può esserlo per il nuovo riparto delle materie, nondimeno è da riconoscere che, *dalla prospettiva dei diritti fondamentali*, la riserva stessa è indisponibile.

La situazione, dunque, parrebbe essere la seguente. *In punto di astratto diritto*, la Regione potrebbe liberamente determinarsi, nei singoli casi, intervenendo ora con legge ed ora con regolamento per far fronte agli impegni di regolazione giuridica su di essa gravanti; *in concreto*,

però, tutte le volte che la disciplina della materia s'incrocia, *quoad obiectum*, con le riserve di legge sparse qua e là per i varî luoghi del tracciato costituzionale, la normazione regolamentare è obbligata ad arrestarsi o, come che sia, a svolgersi entro i limiti in generale per essa stabiliti e discendenti dal carattere delle riserve stesse. Il problema, perciò, si risolve, come di consueto, in un fatto d'interpretazione: in buona sostanza, nel riconoscimento delle riserve e nella qualificazione dei relativi "tipi"; e, poiché – come sappiamo – nessuna prestazione può aversi se non in base alla legge, ecco che la disciplina regolamentare propriamente "indipendente" si trova praticamente sbarrata la via, mentre la stessa disciplina attuativo-integrativa di disposizioni di legge rimane naturalmente circoscritta ai soli casi di riserva relativa.

La situazione può, invece, essere assai diversa con specifico riguardo alla materia dell'organizzazione (in lata accezione), per la quale – a mia opinione – potrebbero immaginarsi casi di riserva di regolamento fissati dagli statuti o in relazione alla quale potrebbe, quanto meno, aversi una disciplina di attuazione ed integrazione di norme di legge dotata di larga estensione e forte capacità d'incidenza. E, poiché, come ora si dirà, alla materia dell'organizzazione fanno capo non pochi diritti, ecco che, sia pure di riflesso, la disciplina regolamentare potrebbe qui avere un peso che nei campi materiali propriamente "sostantivi", con ogni verosimiglianza, non ha né può avere.

Si tratta, dunque, anche per il profilo ora accennato, di attendere l'approvazione degli statuti al fine di verificare quali linee di sviluppo dei processi produttivi in ambito locale sono da essi tracciate o, come che sia, incoraggiate ad essere percorse nell'esperienza.

*9. I diritti tra statuti e leggi, e le inusuali prospettive per la loro tutela che possono aprirsi grazie all'integrazione, in seno alla disciplina statutaria, della forma di governo e della "forma di Regione".*

Prescindendo ora dai profili sopra indicati (e da altri ancora che meriterebbero di esser compiutamente indagati), in ordine alla tutela dei diritti per il modo con cui la relativa disciplina si distribuisce tra legge e regolamento, dove la questione qui posta presenta il suo massimo rilievo e, però, pure le maggiori difficoltà d'inquadramento è con riguardo ai rapporti che si intrattengono in ambito regionale tra statuti e leggi.

La questione – com'è chiaro – rimette in discussione l'intero modo di essere degli statuti, per gli *oggetti* da essi regolati così come per i *limiti* della loro regolazione, senza che, ovviamente, se ne possa tuttavia qui dire nuovamente e nel modo esteso che sarebbe al riguardo richiesto. Per ridurla ai suoi termini essenziali, è da chiedersi se gli statuti possano (e, se sì, in che misura) disciplinare la

“materia” dei diritti fondamentali. Così posta, tuttavia, la questione rischierebbe di esser deviata dal suo alveo naturale, portando dunque ad esiti ricostruttivi forzosi o parziali.

In primo luogo, va fatta un’avvertenza fin troppo scontata ma che pure è bene non dimenticare, vale a dire che gli statuti possono comunque incidere sulla disciplina e la tutela dei diritti, per il fatto stesso di dare una complessiva organizzazione alla Regione di un certo tipo anziché di un altro e, perciò, di dare un certo assetto agli strumenti di regolazione giuridica e di governo in genere di cui la Regione dispone. Ad es., è chiaro che la conformazione nei termini sopra indicati ovvero in altri ancora delle relazioni tra legge e regolamento in ambito regionale ha immediate, visibili ricadute sui diritti. Tutto quanto, insomma, attiene all’organizzazione ed alle attività regionali, per il modo con cui è fatto oggetto di disciplina statutaria, si riflette sulla soddisfazione dei diritti.

Due punti devono, tuttavia, essere al riguardo particolarmente messi in evidenza.

Per un verso, va qui, ancora una volta, colta l’occasione per sottolineare quanto innovativa potrebbe essere (ed è auspicabile che effettivamente sia) la disciplina statutaria, specie per ciò che riguarda i procedimenti (dove sono ad oggi le maggiori e più gravi carenze), prima ancora che i rapporti tra gli atti o le loro vicende nel tempo. Occorre finalmente prendere consapevolezza del fatto che la “logica” che deve presiedere alle relazioni anche in ambito regionale, così come tra istituzioni e fonti appartenenti a “microsistemi” diversi, è – come qui pure s’è fatto notare – quella della integrazione degli atti e delle attività. I procedimenti, in primo luogo, devono essere ristrutturati e conformati come “misti”, non solo prevedendosi la “cooperazione” tra le istituzioni governanti della Regione ma anche quella di quest’ultima con soggetti diversi, sia esso lo Stato come le autonomie locali, le autonomie funzionali, la stessa autonomia dei privati. La sussidiarietà, nelle sue due proiezioni verticale ed orizzontale, può (e deve) avere nello statuto le basi più solide sulle quali poggiare, per quanto naturalmente rientra nelle disponibilità della Regione, avendo – come sempre – proprio nella tutela dei diritti il suo naturale e principale parametro, il punto costante di orientamento. Le esperienze della normazione, alle quali si è sopra fatto riferimento, che si connotano per processi produttivi complessi, al cui interno si immettono atti di diversa provenienza, tutti comunque convergenti verso uno scopo comune, non possono – com’è chiaro – restare prive di talune, pur essenziali indicazioni da parte degli statuti, che definiscano i moduli (di consultazione, intesa, ecc.) attraverso i quali possa prendere corpo la “cooperazione” interistituzionale o intersoggettiva o, ancora, le condizioni o i limiti (tanto se individuati in positivo quanto se in negativo), sia dunque che la “cooperazione” stessa risulti circoscritta all’apparato regionale, sia ancora che venga estesa alla dinamica tra l’apparato e la comunità e sia, infine, che riguardi i rapporti con le autonomie territoriali minori o le autonomie funzionali (una cura speciale va, a mia

opinione, riservata proprio a queste ultime, fin qui nondimeno non ancora adeguatamente considerate).

Per l'aspetto ora trattato, tuttavia, il rapporto tra statuti e diritti parrebbe, per dir così, mediato dall'apparato organizzativo e funzionale predisposto dagli statuti stessi.

Le cose non stanno, tuttavia, interamente così. Non si trascuri infatti (e passo così al secondo punto) che di sicura appartenenza all'"area" della disciplina statutaria – come, ancora da ultimo, è stato opportunamente rammentato – è la normazione concernente i diritti inerenti all'organizzazione, con specifico riguardo alla partecipazione dei privati ai procedimenti, alla trasparenza delle attività regionali, ecc. I diritti in parola, dunque, possono (e devono) costituire oggetto di specifiche previsioni statutarie, per quanto poi bisognose di ulteriori specificazioni in via legislativa (e, se del caso, regolamentare). È da chiedersi al riguardo se i diritti stessi rimangano naturalmente circoscritti al solo piano dell'amministrazione o se possano estendersi anche a quello della legislazione.

La questione è teoricamente assai complessa e, una volta di più, merita di esser inquadrata nella cornice più vasta della teoria della Costituzione. Non potendone ora trattare con la dovuta estensione, mi limito a rammentare come si diano esperienze già altrove radicate (ad es., in ambiente comunitario) che conoscono forme di tutela giudiziaria (e, tra queste, di risarcimento del danno) conseguenti all'omesso o cattivo esercizio dei poteri di normazione, anche di grado primario. Da noi, però, come si sa, si stenta a riconoscere che dalle attività (commissive ovvero omissive) del legislatore possano aversi conseguenze diverse dalla caducazione o dal "rifacimento" degli atti incostituzionali da parte della Consulta, nei limiti peraltro in cui l'una e l'altro possono aversi.

Ora, non mi pare che possa assiomaticamente escludersi, per un aprioristico attaccamento a vecchi schemi che meriterebbero, in via generale, di essere ridiscussi ma che, comunque, potrebbero risultare inadeguati alle esigenze del nuovo regionalismo, che gli statuti, nell'ambito della disciplina di organizzazione ad essi assegnata, introducano, pur con la dovuta cautela e misura, talune non secondarie innovazioni al riguardo: innovazioni – si faccia caso – che imprimerebbero alle dinamiche della normazione e, di riflesso, della forma di governo ritmi inusitati ed un marchio assiologico indelebile, operando – ciò che, forse, maggiormente importa – per la riduzione dello scarto, ad oggi non poco visibile, tra forma di governo e forma di Stato (o, meglio, nel caso nostro, "forma di Regione"), tra quanto tipicamente appartiene alle esperienze dell'una e ciò che invece si fa usualmente rientrare nell'"area" attraversata dalle esperienze dell'altra.

Si fatica, invece, a comprendere che la tutela dei diritti fondamentali è il punto di unione, di vera e propria immedesimazione tra le dinamiche della forma di governo e le dinamiche della forma di Stato ovvero sia, nella dimensione locale, della “forma di Regione”, e che ancora di più lo è la tutela dei diritti stessi *in relazione alle vicende della normazione*. Se la progettazione costituzionale e statutaria la si rivede dal punto di vista (e per le esigenze) dei diritti, si possono dischiudere prospettive di rigenerazione del tessuto normativo e sociale assai innovative, promettenti di ulteriori, significativi sviluppi lungo la via del progressivo avanzamento dell’ordinamento nel suo insieme verso la meta indicata dai valori che vi stanno alla base.

A prescindere da ogni altra considerazione che potrebbe farsi a riguardo del profilo ora osservato, non può tacersi quanto stretto, davvero inscindibile sia il legame che si ha tra la disciplina sostantiva e quella organizzativo-procedimentale, sicché separare con un taglio d’accetta i diritti che fanno capo all’una da quelli relativi all’altra appare comunque forzoso. Tutto, ovviamente, dipenderà poi da come l’organizzazione regionale sarà ripensata e messa a punto dagli statuti, al fine di stabilire quali diritti potranno disporre di una base nuova o rinnovata negli statuti stessi. Ad es., qualora si facesse luogo, così come in alcune Regioni proposto, alla istituzione di un organo di garanzia della rigidità statutaria (una *Commissione di garanzia* o com’altro la si voglia chiamare), potrebbe risultare opportuno dar modo anche a gruppi sociali che dimostrino di essere *direttamente ed immediatamente* toccati dalla legge o da altro provvedimento regionale di rivolgersi all’organo in parola, se non al fine dell’annullamento dell’atto (ciò che, a mia opinione, assai problematicamente potrebbe aversi, stante il limite dei rapporti processuali e giurisdizionali tipicamente gravante sulle Regioni) a quello dell’attivazione di un meccanismo di riesame dell’atto stesso da parte del Consiglio prima della sua definitiva adozione o entrata in vigore. Non mi parrebbe, invece, consigliabile riconoscere una siffatta opportunità anche ai singoli, per evidenti ragioni di funzionalità dell’organo e, di riflesso, dell’intero apparato al quale esso appartiene. Ove ci si disponesse in un siffatto ordine di idee, alcuni gruppi, anche se costituiti secondo occasione (quali i comitati promotori d’iniziativa referendarie ovvero raggruppamenti di consiglieri regionali, oltre – naturalmente – a soggetti esponenziali delle autonomie territoriali minori e delle autonomie funzionali), potrebbero considerarsi *per tabulas* abilitati al “ricorso” (se così vogliamo chiamarlo). Un posto speciale è, al riguardo, da riconoscere alle minoranze consiliari in sede di confezione delle leggi, proprio per la loro coloritura politica che testimonia un *generale, istituzionale* interesse rispetto agli atti di normazione in cantiere. Altri gruppi, invece, pur se dotati di espresso rilievo costituzionale (ad es., i sindacati o le confessioni religiose), in quanto aventi una loro specifica caratterizzazione, dovrebbero mostrare di volta in volta di essere toccati in modo diretto dall’atto da essi attaccato (una legge in materia di lavoro, senza ombra di dubbio, riguarderebbe i primi, così



come potrebbe riguardare – ma è, appunto, da provare – anche le seconde). Di modo che il primo accertamento che l'organo di garanzia sarebbe chiamato a svolgere prima di passare al merito della questione sottopostagli sarebbe proprio quello relativo all'ammissibilità dell'istanza *sub specie* della legittimazione del soggetto ricorrente.

Dove, però, il problema qui discusso si pone in termini ancora più complessi è con riguardo alla eventuale disciplina statutaria dei diritti *sul piano sostantivo*, al di fuori cioè di ciò che rientra nell'“area” dell'organizzazione latamente intesa.

Il problema è, una volta di più, di teoria delle fonti e, come subito dirò, di teoria dell'interpretazione. L'idea di una funzionalizzazione della legge al raggiungimento di fini-valori scolpiti nelle tavole statutarie, come si sa, è antica; e, proprio con riguardo all'esperienza regionale, è stata ripresa in occasione del varo dei primi statuti, alimentando – come si ricorderà – un fitto dibattito per ciò che concerne la liceità e/o l'opportunità dell'inserimento delle norme programmatiche negli stessi. Un dibattito che è ora tornato a riaccendersi e che vede taluni studiosi assumere una posizione (verrebbe da dire, *stranamente*) scettica circa l'utilità di mantenere le vecchie norme programmatiche o, come che sia, di rigenerarle con formulazione aggiornata (dico *stranamente*, per il fatto che, in un contesto di crescente espansione dell'autonomia, pensare di tornare indietro rispetto all'attuale estensione di dettato degli statuti, seppur teoricamente bene argomentato, potrebbe tuttavia sembrare, a dir poco, ingenuo).

Rivisto, però, nuovamente il problema dall'*angolo visuale dei diritti* e, specialmente, alla luce dell'esperienza in tutti questi anni maturata, esso può, forse, essere in una sua gran parte ridimensionato. Che gli statuti possano spingersi in prescrizioni tali da portare al riconoscimento di diritti immediatamente azionabili, facendo pertanto a meno dell'*interpositio legis*, viene invero difficile da immaginare. D'altro canto, ugualmente improbabile è l'idea che gli statuti possano, come un tempo temuto, incidere sostanzialmente sugli indirizzi della normazione, al punto, ad es., da distoglierli dal percorso tracciato dai principi fondamentali delle leggi statali per le materie di potestà ripartita ovvero dalle altre norme comunque idonee a limitare l'autonomia regionale (per ciò che oggi particolarmente importa, dalle norme sui “livelli essenziali” delle prestazioni). Insomma, possibili conflitti di competenza tra statuti e leggi statali (e regionali), quali prefigurati al momento della confezione dei primi statuti, per quanto appunto astrattamente configurabili, si sono rivelati in concreto insussistenti. Può anche darsi che domani non sia più così; ma non si dimentichi che gli statuti, conformemente alla loro natura di *fonti materialmente costituzionali* in ambito regionale, non possono che dotarsi di enunciati caratterizzati da stringatezza ed essenzialità di formulazione e, dunque, pure da un tasso congenitamente assai elevato di vaghezza. Ed allora le risorse di cui si

dispone in sede di ricostruzione dei significati sono tali da porre ragionevolmente al riparo le “leggi statutarie” dalla possibile censura di invasione di campi ad altre fonti spettanti.

In breve: convertendo il problema ora accennato dal *piano della teoria delle fonti* a quello della *teoria dell'interpretazione*, si ha modo di rivedere le relazioni tra le fonti stesse da una prospettiva non potenzialmente conflittuale bensì conciliante, ferma ad ogni buon conto restando l'astratta eventualità delle antinomie e, conseguentemente, la necessità di superarle.

Concludendo sul punto. Mi pare che la disputa circa l'opportunità di rinnovare le disposizioni programmatiche meriti di essere, quanto meno in una gran parte, riportata nella giusta dimensione, di modo che il rapporto tra diritti e statuti potrà essere ricco di implicazioni e di prospettive sullo specifico (ma vastissimo) piano dell'organizzazione, mentre mi parrebbe non particolarmente aperto a significativi sviluppi sul piano della disciplina strettamente sostantiva, relativa alle materie di competenza legislativa regionale.

*10. Sistema delle garanzie processuali e tutela dei diritti: a proposito delle impugnazioni governative delle leggi regionali (e degli statuti) e delle cause che possono giustificare, dalla punto di vista dei diritti*

L'ultimo aspetto al quale dedicare ora il poco spazio rimasto per questa riflessione concerne, come si diceva, il campo delle garanzie processuali. Nulla al riguardo dirò per ciò che attiene a questioni di ordine generale connesse alla tutela dei diritti e specificamente inerenti alla giustizia costituzionale (da quella concernente l'eventuale introduzione di un ricorso diretto di costituzionalità all'altra, relativa all'allargamento del contraddittorio e, in genere, alla dinamica processuale, ad altre ancora), siccome non direttamente e specificamente implicate dalla riforma del titolo V. Peraltro, le garanzie in parola richiedono per il loro impianto, come si sa, una corposa e complessa opera di produzione normativa, tale da non lasciare indenne lo stesso piano costituzionale e che, ponendosi appunto al di là della traiettoria percorsa dalle disposizioni in atto vigenti, non consente di fare previsioni sicure circa gli scenari che, per il loro tramite, potrebbero delinearsi. Mi intrattengo, dunque, solo su un punto, che è di ricostruzione del modello così com'è, e non già di come il processo costituzionale potrebbe essere, qualora si facesse luogo a più o meno incisive modifiche delle *regole* giuridiche o delle *regolarità* giurisprudenziali che lo riguardano. Si tratta, dunque, di tornare a riflettere sull'impugnazione delle leggi regionali, alla luce delle novità introdotte dalla riforma, riviste – come di consueto – dalla *prospettiva della tutela dei diritti*.

Ora, proprio riguardando all'impianto ridefinito dall'art. 127 "novellato" da quest'angolo visuale, viene ancora più difficile seguitare a dar spazio alla prassi affermatasi nel vigore del vecchio dettato costituzionale e favorevole – come si sa – all'impugnazione delle leggi regionali da parte del Governo per qualunque vizio di legittimità costituzionale. Per la verità, se oggi si pensa a quante occasioni potranno aversi in relazione alle quali, vuoi per l'espansione delle leggi regionali a territori materiali un tempo sconosciuti e vuoi per la loro (supposta) accresciuta capacità di penetrazione in seno agli stessi (per ciò che attiene al minor carico dei limiti cui dovrebbero andar incontro), la disciplina locale potrà incidere sui diritti, l'antico orientamento favorevole all'impugnazione della disciplina stessa per qualunque causa parrebbe uscirne ancora di più rafforzato. Insomma, maggiori essendo potenzialmente i rischi per l'unità, maggiori le cautele e le misure da adottare per salvaguardarla.

Il ragionamento, tuttavia, non fa una grinza unicamente sul piano della quantità, vale a dire se si considera che le accresciute dimensioni della normazione regionale impongono una più stretta vigilanza da parte dei controllori. Ma, quale la sede e quali le forme in cui essa può prendere corpo secondo "modello" è, appunto, un altro discorso.

La verità è che l'immagine di un Governo-"tutore" dei diritti e della stessa legalità costituzionale minacciata, in tutte le direzioni in cui siffatta minaccia può prendere piede e manifestarsi, già di per sé assai discutibile (o, diciamo pure, falsa) alla luce del vecchio "modello", ancora di più distorsiva appare essere secondo il nuovo. Ragioni evidenti di funzionalità, nient'affatto secondarie al fine di una compiuta ricostruzione del "modello" stesso, sconsigliano poi di spianare la via ad indiscriminati ricorsi in via diretta, la cui ricaduta sulle esperienze della giustizia costituzionale è ad oggi imprevedibile (facile, ad ogni modo, è però la previsione secondo cui la Corte si troverebbe costretta ad "inventare" soluzioni originali, ancora più incisive ed efficaci di quelle fin qui sperimentate, di selezione delle cause, con ulteriori, indesiderate conseguenze per ciò che attiene al prevedibile innalzamento del tasso di discrezionalità-politicità dei giudizi).

Non si trascuri, poi, la circostanza in occasione della quale prese a suo tempo forma l'indirizzo interpretativo del vecchio art. 127, che era data da un contesto complessivo in cui, da un lato, le Regioni erano ancora viste come una possibile minaccia per l'unità-indivisibilità dell'ordinamento, tanto da consigliare le stesse forze politiche favorevoli in seno alla Costituente alla loro istituzione ad introdurre appunto il meccanismo di controllo preventivo sulle leggi, oltre ad immaginare che il controllo stesso potesse, in caso di violazione degli interessi nazionali (e degli interessi di altre Regioni), incardinarsi presso le Camere, mentre, da un altro lato, alle Regioni stesse era assegnata la coltivazione di campi materiali assai ridotti per numero, ancorché non poco consistenti (almeno alcuni di essi) per estensione.

Da questa prospettiva, la riformulazione dell'art. 127 segue e completa armonicamente le innovazioni introdotte nell'art. 117 e, ancora di più, rispecchia fedelmente, sia pure con riferimento ad un campo di esperienza dalla peculiare connotazione, quello appunto dei controlli, il nuovo orientamento che si è inteso dare alla ricostruzione dell'intera organizzazione della Repubblica, quale ha, peraltro, la sua sintesi espressiva nel nuovo art. 114.

Se ne ha, dunque, la naturale attrazione dei controlli sulle leggi non occasionati da vizio d'incompetenza nell'area dei giudizi comuni, dove i diritti possono avere la più adeguata tutela, se del caso attraverso le usuali remissioni alla Corte in via incidentale (ma non si trascuri, al riguardo, le frequenti, sempre più estese interferenze che si hanno tra le norme di diritto interno in genere e quelle comunitarie, che potrebbero dar modo ai giudici comuni di chiudere presso di sé la partita, ora attivando il meccanismo usuale della “non applicazione” delle norme nazionali ed ora facendo ricorso all'istituto del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, con le conseguenti determinazioni da esso discendenti).

Un discorso almeno in parte diverso può, invece, farsi con riguardo ai ricorsi governativi nei confronti degli statuti. Ricorsi che, a differenza di quelli aventi ad oggetto le *comuni* leggi regionali, giustificati in relazione al solo vizio d'incompetenza, hanno la loro base nella necessaria, complessiva “armonia con la Costituzione” da parte degli statuti stessi.

Senza ora riesumare antiche questioni interpretative, riaccese da ultimo da una rigorosa (ma, forse, troppo rigida) presa di posizione assunta dalla giurisprudenza (con la notissima sent. n. 304 del 2002), che addirittura parrebbe fare dell'“armonia” *qualcosa di più* della mera osservanza delle singole disposizioni della Carta, sta di fatto che la disciplina statutaria è il “luogo” in cui prende forma il “modello” di Regione e di sviluppo della società regionale, nei suoi profili specificamente di ordine organizzativo (in lata accezione).

I diritti fondati o, come che sia, richiamati dagli statuti sono, per loro natura, diritti fondamentali, siccome materialmente costituzionale è la fonte che li incorpora: sono, insomma, diritti la cui complessiva conformazione concorre a connotare in grado eminente le basi strutturali dell'ordinamento regionale; sono in particolare – come si sopra fatto notare – *diritti di partecipazione* alle dinamiche della normazione e di governo in genere della Regione, dai quali si alimenta e nei quali, per una parte consistente e qualificante, s'invera il valore democratico. Non dar modo al Governo di attaccare una disciplina statutaria che dovesse esibire particolari carenze o storture al riguardo significherebbe acconsentire all'edificazione di un impianto di Regione che esibisca vizi vistosi ed insopportabili di costruzione, sicuramente tali da porre l'atto che li presenti non in “armonia” con la Costituzione. I diritti lesi dalle “ordinarie” leggi regionali, invece, possono bene essere tutelati – come si è appena rammentato – davanti ai loro giudici “naturali”, che sono,

come si sa, quanto meno a prima battuta, i giudici comuni, salva appunto l'iniziativa dagli stessi assunta di rimettersi alla Consulta, nei casi ed alle condizioni al riguardo previsti. La diversa formulazione, rispettivamente contenuta negli artt. 123 e 127, con riferimento ai ricorsi nei confronti delle leggi regionali in genere, testimonia dunque – sembra di poter dire – la diversa funzione riconosciuta al Governo, come organo di controllo: nell'un caso, garante, per la sua parte (e nei limiti delle sue competenze), della conformità della fonte apicale dell'ordinamento regionale ai principi di base dell'ordine costituzionale, specificamente nelle loro proiezioni sul campo dell'organizzazione (essenzialmente in questo, a mia opinione, risolvendosi il riscontro dell'"armonia con la Costituzione" da parte degli statuti); nell'altro, garante della sfera di competenza riservata allo Stato e, per questo verso (ma, appunto, solo per esso), dell'unità.

Allo stesso tempo, la ricostruzione proposta sembra, ancora meglio di quella non accolta, rispecchiare l'equilibrio complessivo del sistema, specificamente per ciò che concerne i rapporti tra Governo e Corte costituzionale da un lato, giudici comuni e Corte da un altro lato. L'estensione della normativa regionale a campi un tempo ad essa sottratti e la sua prevedibile crescita quantitativa obbligheranno di certo, anche a prescindere dal modo con cui dovesse inquadarsi e risolversi la questione qui discussa, giudici e Corte a ricercare un *modus vivendi* nuovo, complessivamente adeguato al contesto delineato dalla riforma ed alle esigenze da esso espresse.

Con ogni probabilità, talune tecniche decisorie, già assai diffuse e radicate, quale quella dell'interpretazione conforme a Costituzione o altre ancora, comunque idonee ad operare forti selezioni dei casi, riceveranno un ulteriore impulso dalla revisione del titolo V, una volta che essa dovesse man mano prendere forma compiuta e mettere radici nell'esperienza. Sembra, perciò, facile previsione quella di un ulteriore rilancio dell'immagine, dalla stessa Corte accreditata, che vede quest'ultima quale organo "sussidiario" rispetto ad una giustizia costituzionale sempre più "diffusa", un organo dunque che *orienta* (e non *esaurisce*) le esperienze della giustizia costituzionale, affidandosi variamente a tal fine alla fattiva "cooperazione" dei giudici.

Ancora allo stesso tempo, una volta di più, gli statuti per una parte, le leggi regionali per un'altra, potranno imprimere un certo corso (anziché un altro) alle vicende giudiziali, col fatto stesso di dare una certa complessiva connotazione alle pratiche della normazione. Ad es., qualora dovesse prendere piede, come si è dietro accennato, un corposo processo di delegificazione in ambito locale e seguitando l'attuale orientamento giurisprudenziale volto ad escludere i regolamenti dall'area degli atti impugnabili in sede di giudizio sulle leggi, per un verso la Corte sarebbe posta al riparo dal rischio di un sovraccarico di questioni di costituzionalità, che non sarebbe verosimilmente in grado di reggere, mentre, per un altro verso, si farebbe ancora di più avvertire il peso gravante sui giudici comuni, chiamati in crescenti occasioni ad esprimere valutazioni di costituzionalità (oltre

che di legalità), a fare applicazione diretta della Costituzione e, insomma, ad attingere a tutte le risorse di cui dispongono a tutela dei diritti.

Come si vede, la riforma del titolo V, ben lungi dal limitarsi a dare un assetto nuovo ai rapporti tra le autonomie territoriali e lo Stato (oltre che tra di loro), si apre a raggiera e pervade con le sue norme (e per gli effetti ad oggi largamente sconosciuti da esse prodotti) l'intero ordinamento.

I diritti sono al crocevia di queste esperienze, che potranno prendere corpo nel senso qui problematicamente prefigurato ma che potranno anche avviarsi lungo percorsi inesplorati. Rivedere la riforma *dalla prospettiva dei diritti*, come qui si è tentato di fare sia pure limitatamente ai soli profili della normazione e dei controlli sopra di essa e con l'approssimazione che è propria di questa riflessione, costituisce un osservatorio privilegiato al fine di verificare se la riforma stessa, che a prima impressione parrebbe circoscritta al solo piano dell'organizzazione, si leghi (ed in che misura) armonicamente ai valori fondamentali dell'ordinamento ed, anzi, possa, per la sua parte, dare una spinta ancora maggiore rispetto al passato in vista di un loro più appagante inveroamento.