

Devolution, “controriforma” del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le “ragioni” della politica offuscano la ragione costituzionale

di Antonio Ruggeri *
(24 aprile 2003)

1. Non stupisce che si sia avviata e prenda ora corposa consistenza una riforma della... riforma costituzionale; d'altronde, molti ed autorevoli esponenti dell'attuale maggioranza di governo lo avevano preannunziato a chiare lettere all'indomani dell'approvazione della legge cost. n. 3 del 2001, ed a nulla dunque sono valsi taluni pressanti e persino accorati inviti rivolti a non utilizzare il piano costituzionale quale terreno di scontro tra le forze politiche. Il timore, già altrove ripetutamente manifestato (da chi scrive come pure da altri: v., ad es., oltre al mio *Il federalismo all'italiana e l'uso “congiunturale” della Costituzione*, in questo forum, E. Balboni, *Usa congiunturale della Costituzione: le proposte di riforma dell'art. 79*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 147 ss.), per un uso “congiunturale” e, perciò, inevitabilmente fazioso della Costituzione sta, dunque, prendendo piede e, con esso, quella complessiva – temo, irreversibile – torsione dell'essenza della Costituzione stessa che è da molti di noi vista con forte preoccupazione e non poca amarezza. Ebbene, non a questo solo ora ci si ferma: per strano che possa sembrare, si prefigura adesso ai nostri occhi uno scenario che ha dell'inverosimile, superando ogni pur ardita immaginazione. Com'altro, infatti, chiamare il macchinoso disegno di “politica costituzionale” che prefigura il varo di una riforma della... riforma (con l'approvazione della legge sulla c.d. devolution) e, pressoché contestualmente, la sua stessa... riforma? Che dire, insomma, di una legge di revisione costituzionale fatta unicamente per soddisfare l'esosa pretesa di una delle forze politiche della coalizione di governo ma destinata ad essere subito appresso significativamente “novellata” sotto la spinta di altre e divergenti componenti della coalizione stessa?

Le “ragioni” della politica hanno – come si sa – a loro base esigenze peculiari, non di rado anche positivamente apprezzabili. È tuttavia da chiedersi se sia consentito che esse alimentino pratiche giuridiche volte a soddisfarle con le quali gli strumenti di normazione e la stessa Costituzione, quale norma normans su cui si regge l'intero edificio positivo, sono disinvoltamente manipolati e piegati alla congiuntura politica ed alle occasionali e più vigorose richieste che in essa si avanzano ed affermano.

Non si discute qui, naturalmente, della liceità di rivedere il quadro costituzionale, aggiornandolo alla luce di nuovi bisogni nel frattempo venuti alla luce. Né si sta ora a difendere a spada tratta e per partito preso la riforma del 2001, di cui in più sedi (ed anche da parte di chi scrive) si sono rilevate le non poche carenze e le problematiche concordanze interne. D'altro canto, la stessa disciplina costituzionale richiede di esser compiutamente sperimentata, per un verso, e, per un altro verso, messa a punto e complessivamente ridefinita attraverso gli atti normativi adottati per darvi attuazione, le pratiche amministrative ad essi conseguenti, le pronunzie e gli indirizzi giurisprudenziali sulla base degli uni e delle altre formati. Ma, come si sa, la disciplina costituzionale rimanda, per sua natura, a tempi lunghi per siffatte verifiche, conformemente alla sua indisponibile vocazione alla stabilità, al radicamento profondo nel terreno ordinamentale.

Nulla di tutto questo qui, però, si ha: lo riconosce lo stesso Governo col fatto stesso di spingere simultaneamente in avanti e sollecitare l'approvazione di due leggi di revisione delle quali la seconda (alla quale soltanto si rivolgono qui talune sommarie osservazioni “a prima lettura”) assorbe, per una parte, e contraddice, per un'altra, la prima. E viene allora da chiedersi se lo stesso Presidente della Repubblica possa restare insensibile davanti ad un utilizzo così disinvolto e – mi si consenta – dissennato degli strumenti di regolazione costituzionale, senza quanto meno tentare (magari avvalendosi del potere di rinvio e/o inviando un circostanziato messaggio alle Camere o, ancora prima, in sede di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge del Governo) di dissuadere gli operatori politici dal porre in atto il loro proposito (non insuperabile appare l'ostacolo costituito dal carattere formalmente costituzionale degli atti di cui ora si discorre, una volta che si convenga con la migliore dottrina favorevole alla loro soggezione ai controlli presidenziali, tanto in sede di autorizzazione dei disegni, quanto in sede di promulgazione delle leggi).

D'altro canto, mai come ora giunge opportuno l'ammonimento, che potrebbe appunto prender corpo in un articolato messaggio presidenziale, a non far luogo sul piano costituzionale a quel rinnovamento continuo e convulso della normazione che – come si sa – si ha a ritmi frenetici ed incalzanti sul piano delle leggi comuni, per di più realizzato in un clima confuso ed arroventato da una polemica politica fortemente animata in seno alla stessa maggioranza (altrimenti, perché mai si sarebbe dovuto avviare la devolution e, a seguire, la “controdevolution”?). Quali stabilità e certezze di

diritto costituzionale possano, nella presente congiuntura, ragionevolmente attendersi da manovre di “politica costituzionale” siffatte non è tuttavia il caso di rilevare qui ulteriormente.

2. Del disegno di legge sulla devolution non intendo, in questa sede, dir nulla, anche per non ripeter concetti e rilievi critici già altrove espressi [per i quali può, volendo, vedersi quanto se ne dice nello scritto, da me fatto congiuntamente a R. Romboli, su Devolution e drafting (a oscuro testo non fare chiara glossa...), in questo forum]. Mi limito, dunque, a rappresentare, in modo fin troppo contenuto e in ordine sparso, alcune impressioni suscitate dalla lettura del disegno di legge varato dal Governo l'11 aprile scorso (nella versione apparsa in www.federalismi.it).

Le novità da esso presentate non sono poche né di poco conto: le segnalo senza intrattenermi su di esse con la dovuta estensione, riservandomi di tornare a riflettere sulle stesse solo dopo che dovessero essere confermate nella sede parlamentare.

Innanzitutto, si aggiunge un primo comma in atto mancante all'art. 117 che lascia fortemente perplessi circa il suo reale significato. Si dice che “la Repubblica garantisce i principi sanciti dalla Costituzione”, facendosi – a me pare – un uso improprio della forma verbale. Se la Repubblica è, com'è, costituita dagli enti territoriali indicati nella nuova rubrica del titolo, essi sono tenuti ad osservare e a concretare, non già a “garantire”, i principi costituzionali (la garanzia spettando, poi, a chi di dovere, Corte costituzionale in testa).

Ora, se l'intento avuto di mira con la formula in parola fosse davvero ed unicamente quello di ribadire il vigore e l'intangibilità dei principi costituzionali, la formula stessa si paleserebbe del tutto inutile; ma, forse, l'obiettivo recondito avuto di mira è quello di tranquillizzare circa la conformità della stessa legge di revisione in parola ai principi di base dell'ordinamento: un'autolegittimazione, insomma, che nondimeno attende poi le sue necessarie verifiche alla prova dei fatti (se del caso, anche in sede di giudizio di legittimità costituzionale, per remota che sia l'eventualità di una censura da parte della Consulta di norme costituzionali in genere).

Affannoso e assai carente in fatto di drafting è, poi, il modo con cui si conferma l'impegno delle leggi (sia statali che regionali) all'osservanza degli obblighi internazionali e comunitari, di cui (con specifico riguardo alle fonti di autonomia) si ha doppiamente traccia nel II e IV comma del nuovo art. 117.

La novità di sicuro più appariscente (se anche la più sostanziosa è, però, da discutere) si ha, nondimeno, sul terreno delle materie e delle potestà legislative. La soppressione della potestà ripartita, cui fa luogo il disegno qui annotato, può esser vista, così come lo è stata, in vario modo; e non poche voci si sono – come si sa – dichiarate proprio nel senso ora fatto proprio dal disegno (ricordo solo, per tutti, quanto ne ha detto, ancora prima del varo della riforma del 2001, G. Silvestri nella sua relazione di sintesi al seminario di Messina del 6 aprile 2001 su Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità, Milano 2001, 203 ss.). Non è qui, dunque, il punto. È piuttosto il modo con cui la novità stessa prende corpo che alimenta – a me pare – il sospetto che possa trattarsi di una manovra gattopardesca per lasciare tutto come prima o, addirittura, per far sostanzialmente regredire l'autonomia regionale rispetto alle recenti (e sia pure ancora solo sulla carta) acquisizioni.

Almeno cinque notazioni sono al riguardo da fare.

La prima è che si assiste ad un transito cospicuo di materie nell'area di competenza dello Stato. La qual cosa, naturalmente, può in punto di astratto diritto aversi, per quanto il verso lungo il quale dovrebbero procedere, nel loro frastagliato cammino, le esperienze dello Stato decentrato e fondato sulle autonomie sia piuttosto l'altro, che porta ad una valorizzazione crescente dell'autonomia stessa e non già al suo progressivo impoverimento. Si può, invero, sensatamente obiettare che, se in sede di prima riforma dell'impianto costituzionale, si è ecceduto nei riconoscimenti a favore delle Regioni, può (e deve) a ciò porsi riparo in un momento successivo, facendosi appunto luogo ad un nuovo e più equilibrato riparto delle materie. Solo che la presunzione gioca, a mia opinione, a favore delle “devoluzioni” al basso, non già al ritorno di materie e funzioni all'alto. Se ne ha, allora, che le norme con cui si fa luogo a siffatto ritorno richiedono di essere sottoposte ad uno scrutinio particolarmente severo della loro validità (un'analisi punto per punto supera, di tutta evidenza, lo spazio ristretto di cui ora si dispone; ma, mi parrebbe urgente avviare una seria e non preconcepita riflessione al riguardo).

La seconda notazione attiene alla natura o, meglio, alla conformazione strutturale delle nuove “materie” attratte nell'orbita della competenza statale. Senza nulla ora dire a riguardo del linguaggio adoperato per esprimerle (ancora una volta, un uso maggiormente vigilato del drafting mi parrebbe assolutamente necessario), molte di esse sono, infatti,

materie... “non materie”, per riprendere una fortunata espressione di A. D’Atena (del quale, tra gli altri suoi contributi sul tema, può ora vedersi *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 15 ss.), riferendosi esse a norme “trasversali” dello Stato idonee a penetrare in ogni ambito materiale e ad esprimere vincoli anche fortemente penetranti a carico dell’autonomia. Colpisce subito il lettore del nuovo catalogo costituzionale, allestito dall’autore del disegno qui annotato, la competenza ora riconosciuta allo Stato di porre “norme generali” su numerose materie (se non ho fatto male il conto, ben otto, cui si aggiungono due “ordinamenti generali”, di cui alla nuova lett. o) del III comma dell’art. 117). In cosa mai le “norme generali” suddette potranno distinguersi dai “principi fondamentali” delle leggi-quadro rimane misterioso; forte è, comunque, il timore che non soltanto le due formule possano sostanzialmente coincidere ma che, addirittura, la prima sia idonea a caricarsi di significati ancora maggiormente incisivi a carico dell’autonomia (per peregrino che invero possa sembrare l’accostamento che sto ora per fare, non si dimentichi che le leggi di delegificazione, a differenza delle leggi di delega in senso proprio, esprimono appunto “norme generali” e non già “principi e criteri direttivi”; e nessuno dubita a riguardo del fatto che, sulla carta, le une possano – e, forse, debbano – presentarsi come maggiormente puntuali e dettagliate rispetto ai secondi).

La terza osservazione attiene al fatto che, in relazione ad alcune materie (industria, turismo, agricoltura), la competenza delle Regioni resta circoscritta al solo “ambito regionale”, com’è qui chiamato; e, poiché sulle materie stesse non si dà, perlomeno *expressis verbis*, la competenza dello Stato, rimane da stabilire di chi essa sia per quanto trascende l’“ambito” stesso...

Qui, è da chiedersi cosa si intenda con quest’ultimo termine, specie qualora con esso ci si riferisca a cosa diversa dal limite territoriale, ovviamente valevole per ogni materia. Se, dunque, occorre aver riguardo alla natura di certi interessi, vale a dire alla loro dimensione locale, il timore è che si possa assistere a forti ritagli interni all’area materiale di competenza delle Regioni (ma su ciò sarà, come sempre, necessario attendere gli sviluppi dell’esperienza, specie giurisprudenziale).

La quarta notazione attiene alla natura omnicomprensiva della “materia” posta in coda all’elenco del nuovo IV comma dell’art. 117 [lett. r)], laddove si riconosce la competenza delle Regioni per “ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”. A scanso, insomma, di ogni possibile dimenticanza si conferma il carattere residuale della competenza regionale, di modo che l’elenco delle materie a quest’ultima espressamente assegnate parrebbe assolvere una funzione meramente “dichiarativa”. Eppure, nel momento stesso in cui con esso si fissano dei punti fermi a favore dell’autonomia (nei limiti in cui l’incertezza e vaghezza del dettato lo consenta...), allo stesso tempo e per ciò solo si finisce col porre in essere un’azione delimitativa e frenante: piuttosto, infatti, che promuovere e rilanciare l’autonomia verso corpose acquisizioni, l’enumerazione, per sua stessa natura, inevitabilmente, ne circoscrive le manifestazioni. E invero, se l’area della potestà esclusiva delle Regioni dovesse restare descritta in negativo, così come si fa nel IV comma dell’art. 117 in atto vigente, le Regioni avrebbero potestà piena in materia di industria, turismo ed agricoltura, e non soltanto, così come sarà d’ora innanzi, in “ambito regionale”. L’enumerazione, insomma, mi pare che, più che portare farina nuova al mulino regionale, possa sottrargliela.

L’ultimo rilievo sul punto attiene al tormentato recupero dell’“interesse nazionale”, sul quale – com’è assai noto – si sono avute accese discussioni tanto tra gli operatori politici quanto nella stessa dottrina. Un recupero che, nondimeno, non equivale ad una vera e propria restaurazione, dal momento che non ricompare (per fortuna...) la desueta connotazione dell’interesse stesso quale limite di merito (inalterato rimane, infatti, il regime dei controlli, così come rifatto dalla legge cost. n. 3 del 2001). Ed allora è da chiedersi se si sia qui unicamente inteso “razionalizzare” la conversione del limite in parola dal piano del merito a quello della legittimità, quale operata – come si sa – dalla giurisprudenza, o se non si prelude ad un uso della formula in parola ancora diverso e largamente imprevedibile nei suoi possibili sviluppi ed effetti.

Ora, non nascondo il timore che proprio questo secondo esito possa alla prova dei fatti affermarsi. L’interesse nazionale, infatti, è stato fatto valere dalla Corte proprio facendo leva sulla sua codificazione normativa (specie ad opera dei decreti delegati di trasferimento delle funzioni) e, comunque, sulle potenzialità espressive racchiuse dalle norme statali idonee a vincolare l’autonomia regionale. E non occorre ora rammentare quante volte gli interessi nazionali, in quanto espressi dai principi fondamentali ovvero dalle norme fondamentali delle riforme, ecc., sono stati assunti a parametro dei giudizi di costituzionalità (particolarmente nei casi in cui questi ultimi sono stati attivati per iniziativa del Governo). Adesso, invece, si prefigura una sorta di doppio livello o di doppia forma di “interessi nazionali”: accanto a quelli di cui si fanno usualmente e naturalmente portatrici le norme statali per le materie ad esse riservate (e, segnatamente, le norme “trasversali” dietro richiamate), si danno evidentemente altri interessi ancora, ai quali le fonti regionali sono comunque tenute a prestare rispetto: vi sono, insomma, interessi – come dire? – interni alle norme statali ed interessi esterni, sempre che – beninteso – al limite ora espressamente enunciato nel nuovo IV comma dell’art. 117

si voglia (come, a quanto pare, si debba) riconoscere un'autonomia concettuale rispetto alle indicazioni di già risultanti dal comma immediatamente precedente.

3. Cinque punti ancora rimangono da toccare, sia pure con la consueta, massima rapidità.

Il primo attiene alla assai incerta configurazione del ruolo che le Regioni (e le Province autonome) possono giocare sulla scena internazionale, segnatamente per ciò che attiene alla fase ascendente del processo decisionale (su ciò, v. il VI comma dell'art. 117, così come riscritto dal disegno in esame). Al riguardo, la Carta "novellata" nel 2001 esibisce evidenti carenze, segnalate dalla più accorta e sensibile dottrina, specie laddove tiene stranamente in ombra (o, diciamo pure, omette completamente di delineare) il contributo che le Regioni potrebbero dare alla confezione degli atti internazionali, al pari di quello che sono abilitate a dare alla nascita degli atti comunitari.

Ora, il disegno qui annotato tenta di superare questo irragionevolmente differenziato regime, ma lo sforzo prodotto è, a mia opinione, ancora immaturo, inadeguato. Si discorre, infatti, di una consultazione delle Regioni in occasione delle trattative internazionali, laddove ricadenti su ambiti di potestà esclusiva delle Regioni stesse, mentre a riguardo degli atti comunitari si tratta di una (non meglio precisata) partecipazione alle decisioni dirette alla loro formazione; ed è da stabilire se la seconda sia – come pare – qualcosa di più o di diverso rispetto alla prima (diciamo meglio che può esserlo, dal momento che la partecipazione, nella sua più ampia accezione, comprende ma anche supera la mera consultazione). Misteriosa, nondimeno, rimane la ragione di siffatta (pur se ora obiettivamente contenuta) differenziazione. Un chiarimento al riguardo mi parrebbe, ad ogni buon conto, necessario, né converrebbe rimandarlo per intero alla disciplina di attuazione.

Il secondo punto attiene alla disciplina della potestà regolamentare, di cui al V comma dell'art. 117, così come riformulato dal disegno. Due le novità al riguardo ora introdotte: l'estensione della potestà regolamentare dello Stato anche ai casi di esercizio dei poteri sostitutivi, specie sul piano legislativo, laddove l'attivazione dei poteri stessi trovi giustificazione in inadempienze regionali in ordine all'attuazione degli obblighi internazionali e comunitari, e il riconoscimento della potestà in parola anche a favore delle "unioni" di enti locali (Comuni, Province, Città metropolitane).

Per l'un verso, però, non si comprende perché la Regione non possa – secondo quanto induce a ritenere l'utilizzo della forma verbale "spetta", che evoca la titolarità del potere in parola in capo allo Stato – riappropriarsi della competenza ad essa riconosciuta, pur se nella forma "minore" della normazione regolamentare volta a dare esecuzione e/o attuazione alle leggi statali adottate in sostituzione delle leggi della Regione stessa. La circostanza, infatti, per cui la Regione abbia, in un primo momento, ceduto il campo allo Stato, sollecitato ad attivarsi dall'inerzia regionale, non dovrebbe per ciò solo comportare la preclusione nei confronti di un successivo intervento da parte della Regione stessa, tanto in via legislativa, quanto appunto con regolamenti. Diverso discorso è quello che, invece, potrebbe farsi con riguardo ai casi in cui la sostituzione prenda subito corpo a mezzo di regolamenti (ipotese, come si sa, specificamente riscontrabile per ciò che attiene ai rapporti con la normativa comunitaria), laddove dunque lo Stato potrebbe determinarsi ad intervenire omisso medio con regolamenti; ma, pure in siffatta evenienza, ovviamente, il subentro della disciplina regionale non dovrebbe restare affatto escluso.

Per l'altro verso, poi, il riconoscimento della potestà anche alle "unioni" dei Comuni e degli altri enti territoriali parrebbe prefigurare la soggettivizzazione delle unioni stesse, per quanto di ciò non si abbia traccia in alcuna parte dell'articolato; ed è davvero singolare che si dotino di un potere di normazione siffatto degli enti che non sono fatti oggetto di precedente, specifica disciplina concernente la loro complessiva caratterizzazione.

Il terzo punto attiene al peculiare regime di Roma capitale. Pur nella laconicità dell'originaria formulazione del disposto dell'art. 114, il rinvio fatto alla legge con riguardo alla disciplina dell'"ordinamento" di Roma lascia (o, dovremmo piuttosto ormai dire, lasciava?) chiaramente intendere che la capitale non avrebbe potuto disporre di poteri primari di normazione, per la duplice e convergente ragione che di essi non si aveva traccia alcuna nella Carta e che la legge non avrebbe comunque potuto – secondo l'aureo insegnamento crisafulliano – far luogo alla previsione di fonti concorrenziali a se medesima e, perciò, dotate della sua stessa forza. Secondo la nuova versione del dettato costituzionale, invece, la città viene a disporre di una non meglio precisata "autonomia anche normativa", sulla base di indicazioni risultanti dallo statuto della regione Lazio (e stabilite dietro consultazione del Comune e della Provincia di Roma). La massima delle fonti regionali, dunque, è chiamata a far luogo ad una scelta gravida di significati e di implicazioni con riferimento ad un ente diverso dalla Regione stessa. Che, poi, la città possa disporre persino di potere legislativo è confermato dall'inciso finale del nuovo enunciato ("Relativamente alle leggi si applicano le disposizioni

dell'art. 127"). Se, tuttavia, le cose stanno davvero così, è da dubitare della opportunità di siffatta innovazione (nessun dubbio che possa astrattamente aversi, in forza di norma costituzionale), che dà modo ad un Consiglio comunale, sia pure della massima delle nostre città, di far luogo a leggi in senso tecnico.

Il quarto punto concerne la clausola di maggior favore nei riguardi dell'autonomia delle Regioni speciali. Opportuno il rinnovo dell'indicazione contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, ora effettuato dall'art. 5 del disegno; ancora meglio, tuttavia, a mia opinione si farebbe a dotare la clausola stessa dell'attitudine di esser riferita a qualsiasi innovazione futura del quadro costituzionale, portando dunque all'automatico adeguamento del regime di autonomia proprio delle Regioni suddette conseguente alla ulteriore valorizzazione dell'autonomia di cui dovessero beneficiare le Regioni restanti. Di contro, si perpetua qui il difetto, già proprio della legge del 2001, di prevedere in modo statico (e non dinamico), attraverso insomma un rinvio recettizio, che le condizioni più favorevoli immediatamente estese alle Regioni speciali sono solo quelle discendenti dalla "presente legge costituzionale", e non pure ogni altra che dovesse risultare da leggi di là da venire.

Oscuro è, poi, l'incipit del II comma dell'art. 5, cit., secondo cui le Regioni in parola conservano le più ampie competenze legislative di cui sono dotate, "salvo diversa disposizione statutaria". Se riferita agli statuti previgenti, l'espressione appare contraddittoria e, perciò, priva di senso; se, invece, considerata valevole anche per il futuro, parrebbe prefigurare e, nuovamente, "razionalizzare" l'impianto di un regime di specialità rovesciata.

Ora, nessun dubbio si ha a riguardo del fatto che, in quanto speciale, la disciplina statutaria potrebbe un domani derogare al quadro costituzionale anche in peius; ma, ugualmente nessun dubbio si ha che l'ipotesi adesso formulata sarebbe, per più aspetti, irragionevole (non si pensi, tuttavia, che si tratti di un'evenienza affatto remota: ad es., la bozza di nuovo statuto per la Sicilia elaborata dalla commissione Leanza (che ugualmente può vedersi in www.federalismi.it) fa, a mia opinione, in più punti regredire l'autonomia della Regione rispetto al quadro costituzionale vigente, com'è tra l'altro testimoniato dalla mancata previsione della potestà regolamentare "delegata" dallo Stato alla Regione).

L'ultimo punto attiene alla soppressione (III comma dell'art. 5) del modulo descritto nell'ultimo comma dell'art. 116, col quale si dà modo alle Regioni di diritto comune di "specializzarsi". Si tratta di un'opzione di fondo, che connota il disegno qui annotato e che incide – a parer mio, negativamente – sull'intero impianto del nuovo modello. Se, infatti, la linea di tendenza e di sviluppo della "Repubblica delle autonomie", tracciata dalla legge di riforma del 2001, è nel segno di rendere oltre modo flessibili le relazioni Stato-Regioni e di porre le condizioni per l'avvio di un'esperienza di regionalismo asimmetrico e progressivo, l'indicazione invece che se ne ha dal disegno oggi sottoposto ad un primo commento è per un'appiattita condizione di autonomia, che non lascia spazio per una sostanziale diversificazione (non già delle discipline sulle singole materie prodotte dalle Regioni ma) delle forme di autonomia.

Si dirà (come apoditticamente si dice nella relazione illustrativa del disegno) che di tutto ciò non c'è bisogno in un quadro che vede trattenute allo Stato unicamente le materie cui fanno in tesi capo interessi esclusivamente nazionali, ogni altra materia essendo ormai "devoluta" alle Regioni. Ma, a prescindere dalla circostanza, sulla quale ci si è già intrattenuti, per cui a beneficio dello Stato non rimane affatto un pugno di materie bensì un'area assai estesa di interventi anche fortemente penetranti e capillari in seno agli ambiti regionali, il vero è che una "specializzazione" diffusa si ha, e solo può cogliersi, non tanto avuto riguardo ai contenuti delle discipline positive, quanto in rapporto appunto alle "forme e condizioni" di autonomia proprie di ciascuna Regione. "Forme e condizioni" che d'ora innanzi non potranno comunque presentarsi come diverse.

La cancellazione dell'ultimo comma dell'art. 116 ha, poi, una generale, negativa valenza per l'indicazione di metodo che da essa si ha per quanto attiene alla futura ridefinizione del quadro costituzionale. Sia pure limitatamente all'area materiale descritta nel disposto suddetto (con riguardo, cioè, alle materie del III comma del vigente art. 117 ed alle poche materie del II comma espressamente nominate), le Regioni sono infatti ad oggi chiamate a concorrere su basi paritarie con lo Stato alla riscrittura della Carta, per la parte che attiene al rispettivo ordine delle competenze. Di qui in avanti, invece, anche per quest'aspetto di cruciale rilievo si tornerà all'antico. Se questa è la devolution promessa alle Regioni, non so quanto guadagno da essa le Regioni stesse potranno davvero, alla prova dei fatti, attendersi.

* p.o. di Diritto Costituzionale nell'Università di Messina – ruggant@unime.it