

Relazione alla Commissione affari costituzionali della Camera sul progetto di riforma costituzionale (AC 4862)

di Renato Balduzzi *

Il progetto di "Riforma dell'ordinamento della Repubblica" (A.C. 4862 e abb.), esaminato nel suo insieme, contiene sia una razionalizzazione sia un tentativo di forte innovazione.

La razionalizzazione, che chiamerei rafforzata, è quella della forma di Governo. Si tratta di una razionalizzazione in senso tecnico, cioè quella che soprattutto Boris Mirkin Guetzevitch, prima e dopo la seconda guerra mondiale, aveva presentato come una caratteristica delle Costituzioni del '900, dare forma scritta a ciò che già di fatto e in via convenzionale si «muoveva» in un ordinamento costituzionale.

Il tentativo di innovazione forte attiene invece al tipo di Stato e, quindi, a ciò che, a partire almeno dall'esperienza della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali istituita nella XI legislatura (cosiddetta prima Bicamerale), viene usualmente chiamata forma di Stato.

1. Nel testo del Senato la razionalizzazione rafforzata della forma di Governo è molto evidente e rende il Primo ministro – più che il Governo, la cui collegialità mi sembra, di fatto, largamente depotenziata, sì da consentire di riferire al Primo ministro, nella sostanza, anche attribuzioni spettanti formalmente al Governo nel suo complesso - il vero dominus della vita politica e parlamentare.

Si tratta di un dominus assoluto?

In questo caso la risposta richiede una ponderazione. Se contestualizziamo e sistematizziamo le molteplici disposizioni del progetto, possiamo dire che sicuramente il Primo ministro, soprattutto nel testo approvato dal Senato, è il padrone assoluto dei tempi e delle procedure, con un mix di competenze del Governo francese, del presidente del Governo spagnolo e del Premier britannico (si vedano in tal senso soprattutto il riferimento alle "prerogative" del Governo garantite dal regolamento della Camera dei deputati, art. 64, comma 2; la discrezionalità governativa nel determinare la procedura legislativa applicabile nel caso di disaccordo tra Camera e Senato nelle materie a prevalenza Senato, art. 70, comma 2, ult. periodo; l'esclusiva responsabilità della richiesta di scioglimento della Camera dei deputati, art. 88, comma 1; tutto il congegno del nuovo art. 94, dal voto bloccato in versione italiana alla discrezionalità circa la richiesta di scioglimento della Camera dei deputati in caso di voto contrario; la nomina e revoca dei ministri, la determinazione della politica generale del Governo, la direzione dell'attività dei ministri, ai sensi dell'art. 95).

Il giudizio sulla bontà di questa razionalizzazione rafforzata dipende molto da una valutazione di insieme, culturale e politica, sulle caratteristiche della società contemporanea e dunque non può essere affrontato in questa sede e dal punto di vista tecnico dal quale muovo. Al più si potrebbero sottolineare i dubbi sulla idoneità di soluzioni di semplificazione spinta e di integrazione verticale del potere a dar conto e a governare una società al tempo stesso complessa e "liquida", non a caso interessata, ad ogni livello, da frequenti richiami al principio di sussidiarietà e normalmente resa comprensibile da letture in chiave di poliarchia e di pluralismo istituzionale. Nell'ottica prescelta, ci possiamo comunque chiedere che cosa manchi in questa razionalizzazione rafforzata e quali suggerimenti tecnici potrebbero essere fatti valere.

(A) In primo luogo, manca del tutto una normazione costituzionale sul sistema delle fonti di provenienza dall'esecutivo. Poiché il progetto costituisce il Primo ministro "padrone" della vita politica e parlamentare, dei suoi tempi e delle sue procedure, per coerenza dovrebbe altresì inquadrare in forme costituzionalmente precise il sistema delle fonti, primarie e secondarie, attraverso le quali si svolge la parte più significativa dell'indirizzo politico e della politica generale del Governo determinata dal Primo ministro: al pre-potere (in senso tecnico) di quest'ultimo, diventa cioè indispensabile affiancare una compiuta e cogente disciplina costituzionale degli strumenti dell'indirizzo politico. Nel tempo, il sistema delle fonti è divenuto sempre più inconoscibile e indifferente rispetto al parametro costituzionale (quando non lontano da esso o ad esso contrapposto), finendo per essere sovente inteso e praticato come luogo e momento di aggiustamento e arrangiamento della forma di governo, piuttosto che, secondo la propria naturale indole, come terreno di incontro e di

condivisione del corpo sociale organizzato e delle sue proiezioni istituzionali.

Si tratta di questioni ben note e discusse tra gli studiosi, oggetto di attenzione nella scorsa legislatura da parte della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (A.C. 3931-A e A.S. 2583-A, artt. 98-99).

Cominciando dai decreti legislativi, essi hanno conosciuto negli ultimi dieci anni una vera e propria metamorfosi quanto a importanza numerica e a rilievo qualitativo, se non quanto a natura, posto che, stando ad autorevole dottrina, la prassi delle deleghe all'emanazione di decreti legislativi correttivi e integrativi (o bifasiche) ha finito per risolversi, sul piano effettuale, in una delega permanente all'esercizio di attività, non consentita dall'art. 76 Cost. Sul punto, oltre a recuperare dall'esperienza della Bicamerale le indicazioni concernenti la necessaria omogeneità dell'oggetto di delega e la previsione, nella medesima legge delega, dei relativi oneri finanziari, potrebbe essere opportuna una copertura a livello costituzionale della ricordata prassi delle deleghe bifasiche, con adeguati "paletti" atti a evitare l'inconveniente segnalato.

Quanto poi ai decreti legge, anche dopo la sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale, essi sono praticati spesso senza rispettare l'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Di qui l'opportunità di un primo intervento, nel senso di portare a livello costituzionale almeno talune delle prescrizioni dell'art. 15, con particolare riferimento a quelle più largamente disattese (quale il divieto di decreti-legge contenenti misure di non immediata applicazione, non specifiche ed omogenee e non corrispondenti al titolo).

Ai regolamenti dell'esecutivo, inoltre, andrebbe riservata una specifica norma costituzionale la quale, affiancandosi al sesto comma dell'art. 117 Cost. (che ha finalmente sancito il fondamento costituzionale del relativo potere e distribuito la competenza tra le diverse autorità normative e i livelli di governo), in primo luogo porti al livello costituzionale il modello dell'art. 17 della più volte citata legge n. 400 del 1988 (magari estendendo l'area inibita al potere regolamentare alle materie non coperte da riserva di legge, sia relativa sia assoluta) e, in secondo luogo, stabilisca possibilità e limiti dei procedimenti di delegificazione, così da impedire straripamenti rispetto allo Stato di diritto ma al tempo stesso da rafforzare la legittimazione di tali procedimenti e conferire loro rinnovato slancio. Tra l'altro, il terreno dei regolamenti costituisce da tempo un vero e proprio Far West, una terra di tutti e di nessuno nella quale né il Consiglio di Stato né la Corte dei conti - nonostante la loro autorevolezza - hanno avuto la forza di poter intervenire poiché il regolamento ha costituito e costituisce uno strumento duttile a disposizione per risolvere una serie di problemi dell'apparato amministrativo e burocratico. In questo momento, si tratta però di una terra di tutti e di nessuno che non ha un sufficiente presidio costituzionale.

Un'attenzione particolare, nell'ottica della razionalizzazione del sistema normativo, potrebbe essere poi posta sui procedimenti di codificazione, la cui sola speranza di effettività sembra stare in una norma costituzionale la quale, attraverso una formulazione analoga quanto a spirito informatore, ma più costrittiva quanto a tecnica redazionale e a strumenti utilizzati rispetto all'art. 92, comma 2, del progetto Bicamerale, stabilisca una vera e propria irricevibilità per quei progetti di legge e per quegli emendamenti i quali intervengano mediante abrogazione tacita nelle materie codificate.

Al di fuori degli atti con forza di legge provenienti dall'esecutivo e dei regolamenti, sarebbe infine auspicabile la creazione, finalmente, della categoria delle leggi organiche, spesso preconizzate quali fonti aventi un rilievo strategico al fine di dare programmazione e razionalità ai lavori parlamentari.

Tutti gli interventi proposti concorrerebbero a creare un assetto delle fonti meno aleatorio e imprevedibile. Difficile pensare a un'occasione migliore per intervenire sul sistema delle fonti di quella costituita dal presente progetto di revisione costituzionale, al cui proposito sicuramente nessuno sosterrà che, disciplinando le fonti nella Costituzione, si intenda depotenziare il Governo e le esigenze normative connesse all'attuazione del suo programma e dell'indirizzo politico prevalso nella competizione elettorale. Tutto il sistema, infatti, è volto invece a creare per il Primo ministro la possibilità di avere un Governo che - si sostiene e si auspica - sia efficace ed efficiente. Né si tratta di costruire da zero o di inventare chissà quali perigliosi assetti del sistema: in larga misura, come si è visto, le proposte qui presentate mirano a fare assurgere a livello di parametro costituzionale disposizioni di fonte ordinaria che materialmente sono tali (ad esempio alcune disposizioni della legge n. 400 del 1988), ma che non hanno la forza ed il rango costituzionale.

(B) Un secondo elemento assente in questo disegno di legge è la disciplina dei periodi di crisi e degli stati di emergenza. Nel nostro paese una tale normativa non è prevista, come invece avviene, ad esempio, nella Legge Fondamentale della Repubblica federale tedesca o nella Costituzione francese della V Repubblica. Questa assenza

diventa, però, problematica, in presenza di un impianto quale quello derivante dalle integrazioni apportate dal Senato al disegno di legge governativo di revisione costituzionale. Infatti, più si irrigidisce all'interno di norme costituzionali la dialettica tra Primo ministro e la Camera, più vi sarà evidentemente il bisogno di strumenti che consentano di far fronte alle ipotesi non previste. Considero questa assenza non problematica nel sistema attuale, ma lo diventerebbe, però, in un sistema quale quello configurato dal disegno di legge in esame, proprio in forza della positivizzazione (e dunque dell'irrigidimento) delle relazioni tra i massimi organi dell'indirizzo politico.

Non essendo proponibili nel nostro sistema istituti propri di forme di governo diverse (ciò vale soprattutto per i "pieni poteri" dell'art. 16 della Costituzione francese e dell'art. 16 di quella finlandese), si potrebbe con qualche maggiore costrutto interrogarsi sulla utilizzabilità di alcuni istituti e di alcune tecniche propri della Legge Fondamentale tedesca (ad es.: perché non riflettere sui poteri conferiti al presidente federale dall'art. 81 GG, in tema di stato di necessità legislativa, oppure, ma riferendoli al Presidente della Repubblica e non al Primo ministro, sui poteri e sulle procedure previsti dagli art. 115-a e segg. GG in tema di Verteidigungsfall?)

Quanto ai suggerimenti tecnici atti a evitare almeno gli scompensi più significativi, particolare attenzione andrebbe portata sulle disposizioni concernenti i poteri presidenziali. Mi riferisco alle norme che attengono, da un lato, al depotenziamento dei poteri presidenziali in materia di scioglimento delle Camere e, dall'altro, all'asserito potenziamento degli stessi poteri derivante dalla previsione di assenza non solo di proposta, ma altresì di controfirma in ordine a determinati atti presidenziali (art. 89, ult. comma, Progetto).

Nella logica del progetto di revisione, all'eliminazione di quell'originale potere duumvirale di scioglimento configurabile in vari modi (e che dunque storicamente ha dato àdito a una pluralità di attuazioni pratiche), corrisponde una sorta di compensazione, almeno simbolica, a favore del Capo dello Stato, consistente nella previsione di atti esclusivamente presidenziali (tra i quali, "lo scioglimento della Camera dei deputati ai sensi degli articoli 92 e 94": probabilmente il riferimento è allo scioglimento previsto dall'ultimo comma dell'art. 94, non a quello previsto dal secondo comma, in forza del rinvio ivi effettuato all'art. 88, cioè allo scioglimento deciso e voluto dal solo Primo ministro).

Il rimedio appare tecnicamente discutibile. Infatti, in base all'ultima parte dell'articolo 89, una serie di atti specificamente indicati ricadranno sotto l'"esclusiva responsabilità" del Presidente della Repubblica, al pari di "altre nomine che la legge eventualmente attribuisca alla sua esclusiva responsabilità": come si fa, mi chiedo, in presenza del dettato dell'articolo 90, comma 1, della Costituzione (che rimane immutato: "Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione), a parlare di esclusiva responsabilità del Presidente della Repubblica?. Non riesco a trovare senso logico e giuridico in ciò.

2. Vi è poi il secondo aspetto da evidenziare, e cioè un forte tentativo di innovazione per quanto attiene al tipo di Stato. Scrivo volutamente "tentativo", perché nella sostanza si tratta di qualcosa di non riuscito (su ciò si riscontra una tendenziale unanimità tra i costituzionalisti), perché la nuova seconda Camera appare espressione di un principio non univoco ed impreciso, oscillante - proprio per come si è sviluppato il dibattito sul così denominato Senato federale della Repubblica - tra la funzione di contrappeso e di garanzia politica del continuum Primo ministro-maggioranza della Camera dei deputati e la funzione di rappresentanza territoriale. Contemperare queste due esigenze forse non è impossibile ma il testo così come approvato dal Senato della Repubblica appare non univoco (si veda in particolare l'art. 72, con gli ambigui riferimenti all'ottavo comma dell'art. 117 e alle "proposte di legge di iniziativa regionale adottate da più Assemblee regionali in coordinamento tra di loro").

Non solo: il progetto di revisione è anche impreciso e incerto, perché l'evocazione della rappresentanza territoriale (art. 57, comma 3) avrebbe dovuto trovare a monte la risoluzione della questione circa il significato di tale locuzione: si vuole rappresentare la singola regione o il sistema delle autonomie regionali?

Si tratta di due prospettive molto diverse che vengono sovrapposte quando si parla di rappresentanza territoriale da parte dei senatori. Il risultato di tale incertezza è espresso nel progetto, soprattutto nella stesura con cui questo disegno di legge costituzionale è giunto dal Senato della Repubblica alla Camera dei deputati. Viene infatti ipotizzato un modello di seconda Camera forte quanto a competenze legislative e politiche (basti pensare alla stranezza dell'attribuzione al Senato federale dell'elezione dei giudici costituzionali e dei componenti del Consiglio superiore della magistratura), mentre, quanto a composizione, essa è assolutamente ricalcata su quella della prima Camera. Tale incertezza, o imprecisione, sembra riflettere l'ancora incerto e tradizionale dilemma, che costituisce un quesito di fondo del nostro tipo

di Stato, se cioè si debba dare assoluta prevalenza al momento regionale (federalismo stricto sensu), ovvero lo si debba e in che misura bilanciare con quello comunale e provinciale (autonomismo o municipalismo).

Anche in tal caso, il progetto presenta sia contenuti bisognosi di rimediazione sia carenze cui forse sarebbe possibile rimediare.

Non mi riferisco evidentemente a ciò che manca perché politicamente impossibile o impraticabile, come potrebbe essere il caso delle suggestioni ricavabili dalla composizione del modello Bundesrat e da quello austriaco (che peraltro generalmente consideriamo poco efficiente), per non parlare del modello costituito dall'eguale rappresentanza di tutti gli Stati nel Senato USA, un esempio, spesso poco studiato sotto questo punto di vista, di singolare tecnica di raccordo tra Federazione e Stati realizzata attraverso la valorizzazione anche simbolica degli eletti (si pensi alla tradizionale "cortesia senatoriale").

Mi riferisco piuttosto all'assenza di scelte possibili e praticabili, la cui mancanza concorre a connotare l'incertezza del modello seguito, come è il caso dell'assenza di un raccordo tra il Senato federale e il sistema delle Conferenze e, più in generale, di tecniche di raccordo tra i livelli di governo, fatte salve le già rilevate ambiguità dell'ottavo comma dell'art. 117 e il richiamo altrettanto ambiguo che gli fa l'art. 72, comma 5, o la presenza di una tecnica di raccordo che appare contraddittoria rispetto all'obiettivo (cioè la contestualità dell'elezione dei senatori con quella dei rispettivi Consigli o Assemblee regionali, ai sensi del nuovo art. 57, comma 2 come integrato dalla norma transitoria contenuta nell'art. 42, comma 2, del testo approvato dal Senato, che sembra congegnata in modo tale da produrre un effetto di trascinarsi dell'elezione nazionale su quella locale, in palese antitesi con la ratio ispiratrice).

La difficoltà incontrata nell'introdurre il sistema delle Conferenze (peraltro non nuova, se si ricordano le vicende che hanno contrassegnato, proprio su questo punto, la preparazione della legge costituzionale n. 3 del 2001) forse può essere spiegata con la preoccupazione dell'alternatività e della competitività del loro modello con quello della Camera federale. La preoccupazione avrebbe ragion d'essere qualora fossimo davvero in presenza di un'Assemblea federale, in una delle possibili accezioni del termine; poiché il così denominato Senato federale ben difficilmente può rientrare in esse, proprio la previsione del modello delle Conferenze consentirebbe di arricchire quell'attributo che invece rimane un mero nomen.

Il sistema delle Conferenze, come noto, presenta il limite intrinseco di essere un modello intergovernativo. Ove fosse recepito nel progetto di revisione costituzionale, ad esso andrebbero affiancate altre tecniche di raccordo.

Così, ad esempio, si potrebbe lavorare sul testo del nuovo articolo 57, ultimo comma, della Costituzione; prevedendo tecniche di raccordo tra i Consigli e le Assemblee regionali e il Senato federale. In proposito, un precedente utile è costituito dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il quale, pur non attuato, fornisce tuttavia utili spunti per immaginare forme e procedure di coinvolgimento di livelli di Governo diversi nell'ambito di procedure parlamentari. Perché non stabilire che il Senato federale, quando decide su alcune materie, una volta ascoltate e consultate le autonomie territoriali nelle loro espressioni governative e di rappresentanza, debba, per poter procedere, avere bisogno di maggioranze e procedure particolari, anche in relazione agli esiti dei procedimenti consultativi?

Il richiamo al precedente dell'art. 11 implica, accanto alla consapevolezza delle ragioni della sua mancata attuazione (riconducibili peraltro, più a che a difficoltà tecniche legate alla necessità di comporre la pluralità di livelli di autonomia con gli equilibri dei rapporti politici, alla sua portata parzialmente alternativa rispetto ai contenuti del progetto di revisione in esame), un'altra consapevolezza: l'autonomismo italiano non è costituito soltanto dalle regioni e anche il sistema delle Conferenze lo conferma, perché, accanto alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, stanno la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, oltre alla Conferenza unificata che riunisce le altre due. Dunque la previsione costituzionale, come già fu per l'art. 76 del progetto della Bicamerale del 1997, dovrebbe comprendere tale complessità, anche limitandosi alla loro menzione come tête de chapitre per i regolamenti parlamentari, perché ne svolgano le implicazioni procedurali.

Tale raccordo, dunque, sia con il sistema delle Conferenze, sia con i Consigli regionali, potrebbe trovare il proprio pendant nel richiamo ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà dell'art. 118, comma 3, opportunamente generalizzando quelle "forme di intesa e di coordinamento" (su cui avrò modo di ritornare più avanti), rispetto alle quali il riferimento materiale finirebbe per assumere un valore emblematico e rafforzativo.

Più difficile è la valutazione, dal punto di vista della sua utilità come tecnica di raccordo, della discussa norma che

reintroduce la nozione di pregiudizio all'interesse nazionale (art. 127, comma 2; ritornerò più sotto sull'argomento). Nella formulazione del progetto di revisione, tale norma appare ancora più impraticabile della previgente disposizione che dava la possibilità al Governo di impugnare, per contrasto di interessi, la legge regionale davanti alle Camere. Là si aveva un'impossibilità legata alla circostanza che, se c'era una maggioranza diversa tra Governo e regione, la questione era politica e quindi non sostenibile. Quando invece la maggioranza era la stessa, ricorrere a tale strumento avrebbe significato crearsi problemi a casa propria. Quindi, comunque, si trattava di una via impraticabile, anche perché c'era, invece, praticabilissima, la strada della Corte costituzionale attraverso la quale si sarebbe potuto neutralizzare un conflitto politico in termini giuridici. Qui, nella norma in esame, siamo in presenza di problemi diversi: per eccesso di proceduralizzazione (nella consapevolezza che, comunque la si giustifichi, si tratta pur sempre di una norma disarmonica con altre parti del progetto), si è creato un dispositivo che dà molto il senso di una norma manifesto la cui applicazione sarà problematica se non impossibile. In qualche misura, forse, poteva bastare anche lavorare sull'articolo 120, cioè, sui poteri sostitutivi.

Pur con queste cautele e precisazioni, la norma è interessante, dal punto di vista qui prescelto, perché comunque dà vita a una forma di dialogo, in questo caso, tra Senato federale della repubblica e Consiglio regionale. Il vecchio potere di rinvio, giustamente superato dal nuovo Titolo V della Costituzione, ritorna sotto forme più blande. Ad esso potrebbe accedere una vera e propria procedura formalizzata di conciliazione, così da valorizzare un istituto che comunque non ha, nel complesso, mal funzionato (ciò che ha funzionato meno bene è stato l'insieme complessivo dei rapporti). In questo caso si tratterebbe di una procedura di conciliazione su una legge regionale vigente e applicabile; quindi, non vi sarebbe più il problema di prima dell'entrata in vigore delle modifiche al Titolo V, per cui il rinvio era un modo per rimandare indefinitamente il legittimo esercizio da parte regionale della propria potestà normativa. Depurato poi dalla fase della sanzione finale, di quell'annullamento presidenziale francamente fuori luogo e che costituisce una vera e propria deminutio regionale, sarebbe agevole formalizzare ulteriormente questo dialogo tra Senato federale e Consiglio regionale, utile per fare emergere un interesse nazionale al di là delle ipotesi in cui tale interesse emerge perché positivizzato e costituzionalizzato nel complessivo sistema delle relazioni tra potestà legislativa statale e regionale.

Come già accennato, nel progetto di revisione il raccordo tra livello nazionale e livello regionale è costituito dalla clausola della contestualità delle elezioni, il che è appunto fonte di perplessità: la contestualità delle elezioni, talvolta ipotizzata come foriera di un cambiamento del costume e quindi anche della mentalità, rischia non soltanto il ricordato effetto di trascinarsi delle elezioni regionali rispetto a quelle del Senato federale, ma anche di trascinare le elezioni regionali e quelle del Senato federale verso le elezioni della Camera dei deputati. Non essendovi nel progetto cautele rispetto a tale rischio, la pratica conseguenza sarebbe quella che, di fatto, già si verifica nel nostro paese (tutte le elezioni vengono in qualche modo attratte dalla «madre di tutte le elezioni»), di attrarre, cioè, nella contesa politica nazionale anche le elezioni regionali e quella del Senato federale, che per definizione si vorrebbe svincolata dal circuito della rappresentanza politica in senso forte.

A tale sgradita conseguenza si potrebbe porre peraltro rimedio ricorrendo al testo originario della Costituzione, quale approvato nel dicembre 1947, il cui art. 60 prevedeva una durata diversa per la Camera e per il Senato: norma "impossibile" in quel contesto di bicameralismo paritario e "perfetto" (l'Assemblea costituente stessa ne fu talmente consapevole da provvedere, in sede di approvazione della legge elettorale per il Senato della Repubblica, ad assimilare nella sostanza le due Camere anche dal punto di vista del sistema e della formula elettorale). In quel sistema costituzionale e politico, tale norma aveva poche o nulle possibilità di applicazione pratica, perché il rischio di maggioranze diverse nelle due Assemblee che la sua applicazione avrebbe potuto comportare non era sopportabile (e il Senato fu sempre sciolto anticipatamente, per consentire le elezioni contestuali delle due Camere).

Oggi, una diversa durata non può essere del Senato federale, in quanto collegata a quella dei Consigli regionali, bensì della Camera dei deputati, la cui maggiore o minore durata potrebbe essere il modo per dare alla affermata contestualità un respiro più ampio e autonomo, stabilendo nel contempo un Senato federale realmente raccordato al sistema delle Conferenze e ai Consigli regionali, con le opportune procedure sopra proposte.

3. Accanto ad osservazioni in generale sul progetto di revisione costituzionale, aggiungo ora alcune valutazioni sulle correzioni di lacune e ambiguità della legge costituzionale n. 3 del 2001, che sono presenti nel progetto in esame, con tecniche peraltro che qualche volta suscitano più di una perplessità.

(A) Un primo esempio attiene all'allargamento delle già richiamate forme di intesa e di coordinamento previste

dall'articolo 118: si tratta di ipotesi altamente commendevoli, perché vanno a toccare sul versante amministrativo le tre competenze concorrenti più a rischio (grandi reti di trasporto e navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e ordinamento delle professioni). La tecnica impiegata, di allargare l'elenco delle materie oggetto di forme di intesa e di coordinamento, solleva perplessità all'interprete, in quanto può essere utilizzata per rafforzare l'argomento a contrariis, secondo cui dove la Costituzione ha voluto introdurre la categoria dell'intesa ciò risulta scritto e pertanto essa non è generalizzabile. Per contro, intesa e coordinamento sono espressione di un principio generale, che andrebbe affermato con più chiarezza, per passare poi eventualmente all'elencazioni di casi particolari nei quali questa esigenza si pone con particolare forza.

Posso capire che su questo punto esista oggi una certa omogeneità di lettura tra le varie forze politiche (anche in seguito a talune pronunce della Corte costituzionale, soprattutto la n. 303 e la 359 del 2003), ma non è detto che ciò sia valido anche per il futuro.

(B) Un secondo esempio di correzione di lacune ed ambiguità della legge costituzionale n.3 del 2001 è quello relativo alle autonomie funzionali. Scrivere che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni riconoscono e favoriscono altresì l'autonoma iniziativa degli enti di autonomia funzionale per le medesime attività e sulla base del medesimo principio" (attività di interesse generale e principio di sussidiarietà art. 118, comma 4, nel testo approvato dal Senato) equivale, in concreto, a scrivere che bisogna dare autonoma iniziativa ad enti per conto loro già dotati di autonomia normativa (autonomia normativa in un caso anche costituzionalmente garantita, come avviene per le università ai sensi dell'art. 33, ult. comma, Cost.).

Tale disposizione comporta, sotto il profilo tecnico, un'incertezza grave: ciò significa che tali enti sono svincolati dal rispetto del principio di legalità, almeno in senso formale? Sono sicuro che la risposta dell'interprete sarebbe istintivamente negativa, ma la compresenza di una doppia qualificazione di autonomia, una esplicita ed una implicita, fa sì che l'interprete si possa chiedere se ciò valga a svincolare questi enti dal rispetto di principi generali, tra cui il principio di legalità. Non è un'ipotesi peregrina, perché con tale disposizione si pongono almeno le premesse di una vera e propria riserva di regolamento in capo a questi enti, con una serie di dubbi, anzitutto sul tipo di fonte riservataria, se si tratti cioè di una riserva di fonte primaria, il che tra l'altro comporterebbe lo svincolo per le norme emesse da tali enti dalla necessità di rispettare la preferenza di legge.

Se fosse stato previsto semplicemente il riconoscimento degli enti di autonomia funzionale, come peraltro contenuto in progetti precedenti, forse non si sarebbe creato questo problema tecnico, reso complicato dalla circostanza che questa disposizione è stata inserita in un articolo dove si parla dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, dunque in un contesto completamente diverso da quello proprio delle università, delle camere di commercio o degli ordini professionali. Si tratta pertanto di un problema di formulazione, indotto dalla sedes materiae prescelta: cambiare formula e luogo non dovrebbe essere difficile e consentirebbe di non perdere l'importante acquisizione della copertura costituzionale dell'autonomia funzionale.

(C) Quale terzo e ultimo esempio vorrei tornare sul problema relativo all'interesse nazionale. Risolverlo così a me pare un'arma spuntata, perché troppo dirimpante e, come si è accennato, di applicazione problematica. Se è opportuno legare la valutazione dell'interesse nazionale non a una clausola generale, ma a un singolo caso concreto (perché riprodurlo come clausola generale significherebbe rendere evidentemente il livello centrale padrone delle competenze legislative degli enti territoriali), non convince la tecnica impiegata. Forse sarebbe sufficiente immaginare una procedura conciliativa invece di prevedere una sanzione. La stessa procedura, considerata come procedura conciliativa, senza l'intervento sanzionatorio del Presidente della Repubblica, potrebbe avere qualche vantaggio.

4. Un ultimo gruppo di considerazioni riguarda la materia della cosiddetta devolution.

Le disposizioni del progetto di revisione che la concernono non aiutano la coerenza e l'omogeneità del quadro, ma lo complicano. Mi rendo conto che si tratta di una materia particolare, oggetto di un forte dibattito politico, per cui è molto difficile fare proposte costruttive che abbiano qualche probabilità di venire accolte in quanto tali.

Utilizzo come esempio la materia sanitaria. Secondo il mio parere, se proprio non fosse possibile espungerne il riferimento, si potrebbe almeno intervenire sul testo, così come è uscito dal Senato (e che comunque ha migliorato tecnicamente il disegno di legge originario A.S. 1187), togliendo due parole. La prima è l'aggettivo «esclusiva», la

seconda la parola «assistenza».

(A) Il termine «esclusiva», ove qualificato dal legislatore costituzionale, crea insormontabili problemi interpretativi. Non vale dire che quell'aggettivo deve essere inteso in un certo modo perché così ha detto il ministro competente o la relazione illustrativa: l'intenzione del legislatore storico è soltanto uno degli elementi di cui tenere conto nell'interpretazione delle disposizioni normative.

Questo aggettivo, costituzionalmente prescritto, potrebbe essere ragionevolmente e legittimamente interpretato come inibente a un legislatore diverso di intervenire nel campo materiale oggetto di quell'attributo: esso è di intuitiva problematicità in tutti quei settori (sanità e istruzione tra i primi) nei quali si è in presenza di intersecazione di competenze esclusive statali, concorrenti e residuali regionali. Non c'è alcuna seria garanzia che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute da assicurare su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m), o la determinazione dei principi fondamentali sulla tutela della salute (art. 117, comma 3) resistano in futuro all'esercizio della potestà regionale esclusiva nel campo dell'"assistenza e dell'organizzazione sanitaria" (rectius, sanitarie)!

Né varrebbe osservare che da sempre le regioni a statuto speciale hanno goduto di una potestà esclusiva. A parte che essa non è stata così qualificata dagli statuti (salvo quello siciliano, entrato in vigore prima della Costituzione), ma dalla dottrina, si è trattato di una competenza del tutto diversa rispetto a quella che il progetto di revisione intende fondare, in quanto circoscritta da una serie di pesanti limiti - tuttora in parte esistenti -, tra cui le norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Va inoltre considerato che, stando alla stessa relazione illustrativa del disegno di legge governativo in esame, togliere quell'aggettivo nulla toglierebbe al raggiungimento dell'obiettivo che si vuole raggiungere.

(B) La seconda considerazione riguarda l'opportunità di togliere il termine «assistenza», lasciando «organizzazione sanitaria».

A meno di non ammettere l'incredibile, cioè che l'assistenza sanitaria non abbia nulla a che vedere con la tutela della salute o con i livelli essenziali di assistenza, mantenere la materia dell'assistenza in capo alle regioni, per di più come competenza esclusiva - ma il problema ci sarebbe anche se la competenza fosse residuale - aprirebbe il campo a contestazioni quotidiane. Altro che sottrarre, come qualcuno sostiene un po' candidamente, ad una configurazione riduttiva da parte della Corte costituzionale la materia sanitaria ...

La materia sanitaria ormai si è assestata nel nostro Paese. Si sa benissimo che l'organizzazione è regionale: proprio in questa legislatura ciò è stato sancito con un Accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni (8 agosto 2001) e con un'apposita disposizione legislativa derivante dal decreto-legge n. 347 del 2001, convertito dalla legge n. 405 dello stesso anno, che ha affidato le sperimentazioni gestionali e lo scorporo delle aziende ospedaliere alla sola competenza regionale, sottraendo tali oggetti alla potestà legislativa concorrente. In quel momento, la legge costituzionale di riforma del Titolo V e la legge di conversione del decreto-legge n. 347 correvano in parallelo e quindi non potevano incontrarsi di più. La tecnica legislativa impiegata in sede di legislazione ordinaria fu discutibile perché veniva affermato che «Non costituiscono principi fondamentali le materie di cui (...)», ma il risultato politico e giuridico venne ottenuto ed è stato comunemente accettato.

Sotto questo profilo, mi pare abbastanza consolidato pensare che ci possa essere, purché non esclusiva, cioè, in concreto, purché inserita in un Servizio sanitario nazionale, che da tanti anni significa il complesso dei Servizi sanitari regionali (art. 1 d.lgs. n. 502/1999, nel testo introdotto dal d.lgs. n. 229/1999), una competenza regionale in materia di organizzazione sanitaria.

Per contro, vedo davvero dirompente, da un punto di vista tecnico, oltre che politico (ma sarebbe tutt'altro ragionamento), il riferimento nel progetto di devolution all'assistenza.

* ordinario di Diritto costituzionale, Università di Genova – renato.balduzzi@unige.it