

Studi di **federalismi.it**

Rivista di diritto pubblico italiano
europeo e comparato

Pluralismo, autonomie, riforme

Vent'anni di editoriali di Beniamino Caravita

a cura di

Federica Fabrizzi e Anna Maria Poggi



G. Giappichelli Editore – Torino

Introduzione

di Annamaria Poggi e Federica Fabrizzi

È davvero complicato trovare una chiave di lettura unitaria negli oltre ottanta editoriali (per la precisione, sono 86) che Beniamino Caravita ha pubblicato in *federalismi*, la rivista da lui fondata, tra il 2003 ed il 2021. È complicato perché Beniamino Caravita – da studioso curioso e attento quale era – riusciva a spaziare tra temi e questioni del diritto pubblico nazionale, europeo e mondiale con, al contempo, facilità e perspicacia, toccando l’attualità politico-istituzionale a tuttotondo.

Scorrendo, quindi, i titoli, non stupisce trovare i temi più disparati: ci sono le riforme costituzionali, certo, c’è tantissimo Titolo V, c’è tanta Corte costituzionale, ma c’è anche la concorrenza, ci sono i diritti umani, le autorità amministrative indipendenti, c’è l’Africa, ci sono le ricorrenze civili, i social networks e le nuove tecnologie.

E poi c’è la dedizione per la sua “creatura”: dall’editoriale di apertura, nel quale esordisce in *medias res* con un potente “la rete è uno strumento formidabile”, a quello del 2006 nel quale dà conto della crescita della sua rivista, del suo consolidamento e ribadisce con forza la linea editoriale improntata al pluralismo ed al confronto tra le opinioni purché seriamente e scientificamente fondate. Nel mezzo, tutti gli editoriali che presentavano, di volta in volta, un nuovo focus della rivista, testimonianza di quell’approccio poliedrico di cui già si è detto: dall’e-government, all’Africa, ai simboli politici, alla storia istituzionale con la raccolta della descrizione della nascita dei governi della Repubblica.

In questo quadro così vivace, colorato come i quadri astratti che spesso sceglieva come immagini da associare ai suoi editoriali, c’è un apparente disordine che in realtà non è affatto disordinato.

Proviamo a dare qualche numero. Ben 19 editoriali sono dedicati alla riforma del Titolo V e ciò chiaramente non stupisce: il primo numero di *federalismi* esce il 15 maggio 2003 e la legge La Loggia è la n. 131 del 5 giugno 2003; siamo nel pieno della fase attuativa della legge cost. n. 3/2001 e uno degli interessi primari della riflessione di Beniamino Caravita si concentra proprio sul tema del regionalismo e ciò non solo in

ragione della sua partecipazione attiva alla stesura del novellato Titolo V ma, soprattutto, perché con estrema lucidità, fin da subito, seppe mettere a fuoco le difficoltà attuative ed interpretative che la riforma avrebbe incontrato. Ecco dunque che, dopo i primi due editoriali – il primo dedicato alla nascita della rivista ed il secondo, appunto, alla riforma del Titolo V – i successivi 4 editoriali, tutti del 2003, sono dedicati alla giurisprudenza della Corte costituzionale su questo argomento.

Il Giudice delle leggi resta, nella riflessione di Caravita, interlocutore privilegiato. Anche questo non stupisce, non solo per la scontata centralità dell'organo nell'ordinamento, ma anche e, forse soprattutto, per quel particolare angolo prospettico dal quale lo studioso guardava all'operato della Corte, potendo contare sull'esperienza degli anni giovanili come assistente e della successiva consolidata vicenda professionale quale avvocato. Dalle singole vicende su pronunce significative, all'evoluzione del ruolo della Corte da giudice dei diritti a giudice dei conflitti, fino all'immane tema del dialogo con la Corte di Giustizia dell'Unione europea, l'occhio su palazzo della Consulta non viene mai distolto.

Se quello della riforma del Titolo V è stato il tema catalizzatore dei primissimi anni, nel corso dei lustri successivi lo sguardo riformista di Beniamino Caravita si è allargato e la sua penna è andata per ben 27 volte sul tema delle riforme istituzionali. Anche in questo caso, naturalmente, il dibattito politico-istituzionale fungeva di volta in volta da stimolo: c'è l'avvio della discussione sul progetto di riforma del 2004, ci sono le considerazioni sul vivo della proposta del 2005, c'è la ripresa forte del tema nel 2014 fino allo schieramento in favore del sì nel referendum del 2016, convinto come era che fosse necessario “cambiare la Costituzione del 1948 per salvare la Costituzione del 1948”.

Un riformismo, quello di Beniamino Caravita, sempre vivo e mai “asfittico”, né chiuso dentro i confini nazionali; d'altra parte, come scriveva nell'editoriale del 16 giugno 2005: *“Il processo di approvazione (o non approvazione) della Costituzione europea è il vero, grande processo costituente, sotto un profilo sia formale che sostanziale, al quale stiamo partecipando in questi anni”*.

Quello del processo di costruzione dell'Unione europea è – se si va a vedere bene – il tema centrale, la cifra identificativa del pensiero caravitano, la trama che tiene tutti gli altri argomenti da lui affrontati nel corso della sua riflessione. E i numeri confermano: 35 editoriali sono dedicati all'Unione europea ed alle varie sfaccettature di quello che lui amava definire il “federalizing process” europeo: dal ruolo del Parlamento, al concetto di identità europea, all'importanza della Corte di giustizia e del dialogo con le Corti nazionali, alla difesa comune, fino alla spinta – che andava colta

come positiva – data dalla gestione europea della pandemia del 2020.

Se, tornando ai numeri, proviamo a fare una ricerca nelle oltre 600 pagine che raccolgono i suoi editoriali, scopriamo che la parola “autonomia” compare ben 231 volte al singolare e 113 al plurale; mentre per 396 volte viene utilizzata la radice della parola “riforma”.

E allora, pur nella difficoltà – e forse anche nell’inutilità – di incasellare questi editoriali dentro comparti e temi precostituiti, forse si può dire che dalla loro lettura emerge uno spaccato della vicenda italiana degli ultimi vent’anni, letta alla luce del travagliato percorso della costruzione di una forma di stato completamente sostitutiva del modello dello Stato nazionale. Federalismi e gli editoriali del suo direttore danno così forma e sostanza al dibattito che accompagna le transizioni costituzionali principalmente in Europa, ma non solo.

Principio autonomista e metodo riformista accompagnano come concetti chiave l’interpretazione della realtà istituzionale e costituzionale ed emergono prepotentemente quali strumenti privilegiati per garantire il pluralismo. Lo scrive chiaramente Caravita, nell’editoriale del 22 febbraio 2006, quando richiama il pluralismo, l’autonomia e la sussidiarietà quali “chiari principi ispiratori della Costituzione italiana”, definendo proprio il pluralismo come “l’insostituibile assetto istituzionale attraverso il quale si organizza una collettività, in cui, al centro del sistema, è posto, non più lo Stato, bensì la persona umana, come singolo e nella sua dimensione associata”.

Da qui, la scelta delle tre parole che compongo il titolo di questa raccolta: *pluralismo*, *autonomie* e *riforme*, ad indicare il valore, lo strumento, il metodo.

Il pluralismo come cifra distintiva dell’ordinamento italiano e della costruzione europea, strettamente collegato al principio personalista, e l’autonomia come valorizzazione di quel pluralismo, che non deve però mai sconfinare nell’assenza di responsabilità (“la difesa strenua dell’autonomia non può andare disgiunta dalla consapevolezza che l’autonomia implica responsabilità”), né nella dissoluzione dell’autorità. Con una lucidità estrema, nel novembre 2006 Caravita scriveva: “è come se tutti fossimo spaventati dalla incontestabile osservazione di una realtà di fatto in cui la sovranità tradizionalmente intesa più non esiste, temendo che ciò significhi inevitabilmente scomparsa della capacità di produrre autorità”.

In realtà, nella sua ricostruzione teorica, le autonomie (tutte le autonomie, quelle territoriali certamente, ma anche quelle funzionali, quelle sociali) rappresentano esattamente la risposta: “la distribuzione della sovranità tra una pluralità di soggetti non vuol dire dissoluzione dell’autorità”.

Nel caso delle autonomie territoriali questo è lampante: “Non esiste – scrive Caravita – una contrapposizione tra soggetti che sarebbero (so-

lo) autonomi (Regioni, Province, Città metropolitane e comuni, ai sensi dell'art. 114, comma secondo) e un soggetto che sarebbe invece sovrano (lo Stato), tutti i livelli territoriali essendo espressione della sovranità popolare (così Corte Cost., sent. n. 106 del 2002), distribuita tra di essi dalla Costituzione”.

Ma è molto significativo – e molto bello – che la migliore sintesi del suo modo di interpretare il concetto di pluralismo ed autonomia, egli la abbia condensata in quello che sarebbe stato il suo ultimo scritto, dedicato all'autonomia universitaria.

È lì che possiamo leggere che “sovrano” oggi “non è chi comanda, o chi decide sullo e nello stato di eccezione, secondo la nota accezione schmittiana, bensì chi è in grado di coordinare, di ricondurre ad unità luoghi e istanze di un inevitabile pluralismo”.

Di qui la sua predilezione per i modelli federali, sia in scala nazionale che europea: in essi, infatti, Caravita intravede un modello capace di coniugare un livello di unitarietà con l'autonomia dei livelli sub-statali e dunque il definitivo superamento dello stato nazionale. Nel modello federale, in sostanza, intravede una forma di stato adeguata al mutare dei tempi e della società; una architettura istituzionale in cui trovano composizione il pluralismo istituzionale (pluralità dei centri di governo) e il pluralismo sociale (l'autonomia regolata della società). Ed ancora una forma di stato in grado di “reggere” la spinta della globalizzazione economica poiché, appunto, valorizzatrice della dimensione locale degli interessi.

La discussione sui modelli istituzionali diventa, nel percorso scientifico di Beniamino Caravita, la risposta ai fenomeni istituzionali che investono le moderne società e che richiedono forme di organizzazione statuale “complesse” quel tanto da tenere insieme unitarietà e differenziazione.

L'adesione alla riforma del Titolo V del 2001 va proprio letta in questa ottica. Caravita conosce profondamente tutti i difetti del testo ma è la sua ispirazione di fondo che gli pare centrale per la riforma dello Stato; sono le sue linee portanti a convincerlo di una possibilità di sviluppo ordinamentale nella duplice direzione di un'apertura verso l'ordinamento europeo e del decentramento verso gli enti locali. Per questa ragione nei suoi editoriali asseconda in qualche misura anche quei tentativi di modifica del Titolo V migliorativi del testo (quali, ad esempio la correzione dell'elenco di materie di cui al 117 o l'introduzione di una Camera territoriale, pur con tutti i *caveat* sulle modalità di attuazione), mentre avversa apertamente quelli che vanno in direzione opposta (la c.d. *devolution*, ad esempio). Ed ancora, allo stesso modo, si spende, in tutte le sedi istituzionali e scientifiche per sostenere i tentativi di riforma quando questi vanno nella direzione di attuare completamente il Titolo V,

nella convinzione che ciò conduca non solo ad una modernizzazione del Paese, ma ad un progressivo avvicinamento al modello europeo.

Poiché è proprio quest'ultimo il suo orizzonte. Nella nuova Europa, infatti, tutti gli stati nazionali si stanno ristrutturando, trasferendo poteri verso l'alto e verso il basso. Oltre, dunque, alle tradizionali integrazioni (il diritto sostanziale, il sistema giudiziario, la politica monetaria ...) l'Europa impersona un principio unitario nello stesso modello federale destinato a superare il modello dello stato nazionale, nonostante qualche rigurgito nazionalista. Ed ecco allora che il regionalismo o federalismo italiano non può che essere concepito all'interno di quello europeo, con tutto ciò che comporta anche con riguardo a vincoli percepiti, spesso a ragione, troppo stringenti. Il crollo dell'Europa, infatti, non comporterebbe un ritorno agli stati nazionali, bensì il declino inevitabile dell'esperienza e della cultura europea.

Collocato in questa prospettiva il discorso che incessantemente emerge dai suoi Editoriali è a volte inevitabilmente funzionalizzato al fine (così per la "stretta" del 2012 e le relative revisioni costituzionali ritenute inevitabili pur nella consapevolezza delle pesanti ricadute che avrebbero prodotto), ma sempre teso a salvaguardare il fondamento del processo federale europeo e, dunque, di quello italiano: l'autonomia e l'unitarietà, il pluralismo (politico e sociale) le libertà e le relative responsabilità.

Del resto la costruzione istituzionale europea deriva dalla convinzione ben salda nel Nostro che c'è più Europa in Europa di quanto normalmente si pensi. La storia europea è una storia in larga parte comune, figlia della cultura e della civilizzazione greca, dell'impero romano, delle invasioni barbariche sino alle costituzioni nate dalla voglia di rinascita conseguente alla Seconda Guerra Mondiale. Ed ancora, comuni sono molti principi e valori e, soprattutto, il pluralismo religioso e culturale che consente la pacifica convivenza.

C'è tutta l'apertura mentale di Beniamino Caravita nei suoi editoriali: ci sono le regioni italiane, le autonomie locali (Roma capitale, a lui così cara!), le riforme della Carta repubblicana, ma sono *dentro* il processo di unificazione europeo e questo, a sua volta, è letto attraverso la lente dei processi federali mondiali con la consapevolezza che le dinamiche e le spinte possono avere elementi in comune da studiare ed approfondire.

C'è, al fondo, un ottimismo che potremmo definire illuministico: Beniamino Caravita credeva nelle "magnifiche sorti e progressive"; era fermamente convinto che "domani sarà meglio", consapevole tuttavia che ciò non accade senza l'impegno del singolo e della collettività.

Lo scriveva a chiare lettere fin dall'editoriale di esordio di quell'avventura rappresentata da *federalismi*, affermando di volere scommettere sulla rivoluzione della comunicazione on line, ma di volerlo fare approntando garanzie di serietà: *“Sono state e rimangono memorabili le battaglie per la libertà della stampa da lacci e laccioli che apparivano autoritari; ma, oggi, per chi crede nella rete, la scommessa è un'altra: garantire, attraverso tutti gli strumenti possibili, la comunità scientifica, accademica, politica circa la serietà e non volatilità delle iniziative di comunicazione on line”*.

Una scommessa che a distanza di vent'anni si può dire vinta.

L'inizio di un'avventura*

15 maggio 2003 (fasc. 01/2003)

La “rete” è uno strumento formidabile. Ha cambiato le abitudini di noi tutti, non solo per ciò che attiene alle forme di comunicazione interpersonale, quanto soprattutto per ciò che riguarda, da un lato, la diffusione e la ricerca delle informazioni, dall'altro, le forme e gli strumenti di diffusione del pensiero. La documentazione circola ormai quasi esclusivamente in rete, essendo stati in larga misura soppiantati tutti gli altri strumenti, anche quelli che solo qualche anno fa sembravano fortemente innovativi. Ma anche per quanto attiene alla più tradizionale sfera della discussione pubblica la rete ha introdotto significative novità: aree non indifferenti del dibattito, anche dottrinario e scientifico, e non solo quello strettamente operativo, sono trasigrate verso strumenti *on line*. In ambedue le aree – documentazione e discussione pubblica – il nostro paese appare tuttavia ancora indietro.

Se l'accelerazione dei tempi della produzione delle informazioni, della loro circolazione, del dibattito su di esse e delle decisioni conseguenti sia un bene o un male è questione quasi filosofica, che non è opportuno affrontare in questa sede: si tratta comunque di un dato di fatto, in qualche modo ineluttabile, da cui prendere le mosse.

Nello stesso tempo, la “rete” è un grande contenitore, dove è possibile trovare di tutto, un po' come potrebbe apparire al consumatore abituato alle botteghe di quartiere il grande centro commerciale sorto alla periferia della città: dispersivo, caotico, disordinato, addirittura poco invitante. Nella “rete” trova spazio – in maniera ancora più disordinata del centro commerciale, il cui ordine è in realtà dato dalle priorità di mercato – di tutto: dall'iniziativa solipsistica di chi pensa di poter e dover mandare messaggi al mondo al rumore assordante delle iniziative di più bieco sfruttamento commerciale.

Proprio da parte di chi crede nella “rete” e nelle sue enormi potenzialità sono allora necessarie iniziative che consentano di discernere il grano

*Questo titolo è stato inserito dai curatori perché nella pubblicazione originale si chiamava semplicemente “Editoriale”.

dal loglio, di scommettere sulla rivoluzione innescata dalla comunicazione *on line*. Occorrono garanzie di serietà. Queste sono date sicuramente dalle persone che partecipano alle iniziative in rete, dai contenuti che vengono immessi, dalla loro qualità e quantità. Ma non solo: occorre anche che, pur con gesto autonomo, la rete e chi in essa opera accetti di dare garanzie procedurali, accetti – con maturità – di sottoporsi alle regole generali che vigono per gli altri strumenti di comunicazione. Sono state e rimangono memorabili le battaglie per la libertà della stampa da lacci e laccioli che apparivano autoritari; ma, oggi, per chi crede nella rete, la scommessa è un'altra: garantire, attraverso tutti gli strumenti possibili, la comunità scientifica, accademica, politica circa la serietà e non volatilità delle iniziative di comunicazione *on line*.

È per queste ragioni che l'Associazione "Osservatorio sul federalismo e i processi di governo" ha deciso la trasformazione del sito www.federalismi.it in rivista telematica con il nome "federalismi.it", registrata presso il Tribunale di Roma il 18 aprile 2003, n. 202/2003; chi scrive è iscritto nell'Elenco speciale dei Direttori Responsabili di periodici o riviste scientifici, ai sensi dell'art 28 della legge 3.2.1963, n. 69, annesso all'Albo dei Giornalisti del Lazio e del Molise.

Per perseguire gli obiettivi indicati, la Rivista ha deciso di adottare una formula il più possibile operativa: affianco ad un Comitato di garanti, composto di personalità nazionali e internazionali che hanno accettato di costituire il punto di riferimento delle grandi scelte ed opzioni compiute dalla Rivista, opereranno un Comitato di coordinamento, composto da esponenti autorevoli delle istituzioni giudiziarie, politiche e culturali che si occupano in Italia dei temi del federalismo e un Comitato di redazione, formato da giovani studiosi della materia.

Punto di forza della rivista rimarrà la questione del federalismo, o meglio dei "federalismi", come possibile e praticabile modello di governo delle complesse società moderne, democratiche, liberali, pluralistiche. La questione dei federalismi sarà affrontata in relazione all'Italia ed all'Europa; resterà aperta una finestra sulle esperienze di modelli federali nel mondo, anche grazie ad alcuni contatti e collegamenti avviati negli ultimi anni dai ricercatori dell'"Osservatorio sul federalismo". Per quanto riguarda l'Italia, l'attenzione sarà dedicata agli aspetti di attuazione, riforma e interpretazione del Titolo V della Costituzione e ai processi di redazione degli Statuti regionali; per quanto riguarda l'Europa si continuerà a seguire gli aspetti della costruzione di una Costituzione comune, dell'allargamento a nuovi Stati, delle esperienze regionali negli Stati europei e della creazione di rapporti nuovi tra entità substatuali e Unione europea. In questo contesto si inseriscono sia la ricerca "Costituzioni regionali", i cui risultati sono tuttora consultabili in rete, sia l'affidamento all'Associazione-

ne da parte del Comitato delle Regioni della ricerca sul “rafforzamento della democrazia regionale e locale in Europa”.

Ognuna delle persone che hanno collaborato alla crescita di www.federalismi.it e che oggi partecipano all’esperienza della rivista ha proprie idee politiche ed istituzionali: nel rispetto delle idee di tutti, il sito si è sinora caratterizzato per neutralità e indipendenza di giudizio. Questo obiettivo sarà perseguito anche dalla Rivista “[federalismi.it](http://www.federalismi.it)”. E questo programma di imparzialità e indipendenza vale non solo e non tanto per ciò che attiene alle opzioni politiche, quanto soprattutto in relazione ai diversi *cleavages* istituzionali, che tradizionalmente attraversano i dibattiti sul federalismo: quanto potere al centro, quanto alle entità substatali; quale rapporto tra le entità substatali e le autonomie locali; quale spazio riconoscere e garantire alle autonome forme di organizzazione della società civile e come modulare la sussidiarietà; come disciplinare le forme di controllo; come organizzare la distribuzione dei poteri nella nuova Europa tra modello federale e sistemi intergovernativi; dove allocare, in modo prevalente, la tutela dei diritti e delle libertà; come e a quale livello organizzare preferibilmente la gestione dei servizi pubblici. Il primo numero della Rivista è aperto da un’introduzione del Ministro La Loggia e da quattro interventi diversamente ispirati, sui temi dell’attuazione e della riforma del Titolo V. Su questi temi e sugli altri che potessero richiamare l’attenzione la rivista aspira ad essere il luogo dove, tenendo conto dei tempi, delle modalità e della qualità del dibattito *on line*, tutte le posizioni politiche, ideali, istituzionali possano liberamente confrontarsi, nel convincimento che da un’informazione dettagliata e tempestiva e da un confronto libero e ampio possano scaturire migliori decisioni nell’interesse della collettività.

Stato, regioni e autonomie fra attuazione e riforma del Titolo V

29 maggio 2003 (fasc. 02/2003)

Il ddl La Loggia è stato appena approvato in via definitiva dal Senato. Si tratta di un passaggio assai significativo nel processo di attuazione di una riforma costituzionale, importante, certo, ma costellata da tanti problemi interpretativi e attuativi. Nella grande complessità del provvedimento legislativo appena approvato, che contiene disposizioni sui rapporti tra potestà legislativa statale e regionale e potestà normativa degli enti locali, sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni, sul potere sostitutivo, sui giudizi in Corte costituzionale, sul trasferimento delle funzioni amministrative, sul controllo della Corte dei Conti, è da segnalare un certo qual “mutamento di pelle” del testo. Infatti, mentre in una prima fase emergeva come cruciale il tema della ricognizione dei confini delle materie e dei principi della legislazione concorrente, la delega al Governo per l’individuazione delle funzioni fondamentali degli Enti locali e la revisione del testo unico fa sì che l’accento sembri ora spostarsi sul mondo delle Autonomie.

Dopo le aspre polemiche – anche dottrinarie – sulla delega per la ricognizione dei principi fondamentali (approvata quasi all’unanimità in un testo che rispecchia l’impostazione originale), questa attività sembra aver perso centralità, da un lato, in ragione del fatto che molti settori ricadenti nella legislazione concorrente si sono già dotati o si stanno dotando di principi nuovi (scuola, lavoro, infrastrutture, telecomunicazioni, energia, ecc.); dall’altro, in considerazione dei prossimi interventi della Corte costituzionale.

La delega legislativa rimane comunque uno strumento importante per intervenire nei settori per i quali non vi sia stata attività legislativa innovativa. Potrà essere utile anche la delega per la raccolta in testo unico delle disposizioni non di principio nelle materie di legislazione concorrente. Certo, il Governo dovrà attrezzarsi per provvedere alle deleghe contenute negli articoli 1, 2 e 3 della legge ...

Nel frattempo, si è avviato l'iter dello schema di modifica della riforma del Titolo V della Costituzione (che il Governo ha recentemente approvato). È presumibile che il testo sarà destinato ad una lunga e serrata discussione, all'esito della quale si avranno profonde e significative modifiche.

Nel valutare il testo, va considerato che la riforma proposta contiene alcune idee di fondo che corrispondono ad impostazioni dei partiti della maggioranza (presenti comunque anche nello schieramento dell'opposizione): il recupero dell'interesse nazionale, tema caro ad Alleanza Nazionale; un certo qual rafforzamento di un regionalismo identitario, linea di intervento sicuramente di interesse della Lega; il riparto chiaro dei compiti tra centro e periferia e il recupero al centro delle competenze infrastrutturali, temi su cui è forte la sottolineatura da parte di Forza Italia e dell'UDC.

La netta distinzione delle competenze tra centro e periferia non è comunque riuscita fino in fondo (è infatti labile la distinzione tra norme generali e principi fondamentali) e forse non è realizzabile completamente. Soprattutto non è detto che le impostazioni sopra ricordate giungano in porto con la stessa forza ed intensità con cui sono presenti nel progetto approvato dal Consiglio dei Ministri.

Al momento attuale è comunque difficile poter effettuare un pronostico dotato di qualche solidità circa i tempi di approvazione della "riforma della riforma", tempi che, comunque, appaiono molto lunghi, e soprattutto circa il raccordo tra tale progetto ed il testo della "devolution" già approvato al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati in prima lettura. Attuazione della delega sui principi fondamentali, devolution, riforma della riforma si intrecceranno tra breve; come si scioglierà questo intreccio è classica questione di indirizzo politico: l'auspicio è che lo scontro maggioranza-opposizione, centro-periferie si mantenga entro livelli fisiologici.

Ddl La Loggia, devolution, riforma delle riforme appaiono incentrati sull'art. 117 Cost., per quanto attiene al riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni.

È necessario però tener presente che la riforma del Titolo V non incide semplicemente sul potere legislativo: le materie elencate all'art. 117 indicano in realtà vere e proprie "aree di governo" nelle quali i poteri sono di volta in volta attribuiti solo allo Stato (insieme all'Unione europea), al raccordo tra Stato e Regioni (e autonomie locali) ovvero alle Regioni in raccordo, da un lato, con l'Unione europea, dall'altro, con le autonomie locali.

L'esempio è alla portata di mano: la "politica estera" non è tanto materia affidata alla potestà legislativa dello Stato, bensì un'area affidata al complessivo intervento dello Stato; e lo stesso vale per molte altre materie. Se gli elenchi dell'art. 117 vengono intesi come "aree di governo" in cui i poteri sono condivisi tra più soggetti, può essere possibile modulare gli interventi statali, regionali e locali con maggiore flessibilità di quanto appare da una rigida interpretazione dei commi 3 e 6 dell'art. 117.

La legge infatti non esaurisce il novero degli strumenti con cui la Regione può governare: non esiste un'equivalenza totale tra legge ed attività di governo. Occorre esaminare ciascun ambito e decidere – caso per caso – quando la legge è necessaria, costituendo inizio o conclusione di un processo di governo, e quando invece altri strumenti sono più opportuni: accordi, meccanismi regolamentari, gestione complessiva di finanziamenti, ecc.

Per una iniziativa regionale (che risponda anche all'invito fatto dalla Corte costituzionale nella sentenza 510/02), molti sono gli ambiti che meglio si prestano ad un intervento diverso da quello legislativo. Tanto vale, ad esempio, per l'ambiente, in cui l'attribuzione allo Stato della potestà legislativa esclusiva non esclude interventi anche regionali di tutela dell'ambiente secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nelle sent. 407/02 e 536/02; d'altra parte, la tutela dell'ambiente è uno di quei settori in cui obiettivi importanti possono essere raggiunti con un accordo tra i soggetti a vario titolo coinvolti più facilmente che con una legge. Ovvero per il governo dell'energia, area in cui gli operatori sono pronti ad interloquire con Regioni che non pretendano di sovrapporre regole locali alle regole nazionali e sopranazionali, riconoscendo in esse la qualità di soggetti che hanno acquisito, nel tempo, un ruolo significativo, anche nella fase di localizzazione delle iniziative sul territorio. O, egualmente, per le professioni (materia in cui è un grave azzardo, un grave errore politico e costituzionale intervenire legislativamente sulla disciplina delle professioni; molto più proficuo può essere utilizzare la competenza concorrente e chiamare il mondo delle professioni a fornire un contributo alla realizzazione delle politiche regionali). O, ancora per il settore delle infrastrutture (può essere assunta ad esempio l'intesa siglata tra la Regione Lombardia ed il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti in data 11 aprile 2003).

La formazione e la scuola sono settori in cui può essere opportuno sviluppare iniziative significative, favorite dalla competenza esclusiva che le Regioni esercitano in materia di formazione professionale. Occorre tener conto che un impegno consistente in questo campo comporta inevitabil-

mente un sacrificio rispetto a possibili interventi in altri settori. Egualmente, aree di importante intervento, anche non legislativo, regionale sono quelle dei rapporti internazionali e della ricerca scientifica.

Diversamente, in alcuni settori – prevalentemente nei casi in cui le Regioni hanno maturato significative esperienze di governo – la legge regionale è il necessario punto di arrivo: tanto vale, ad esempio, per sanità, beni culturali ed ambientali, turismo, commercio, governo del territorio. Si tratta di aree in cui le leggi regionali devono esser supportate da solidi accordi con le Autonomie locali, trattandosi di ambiti tradizionalmente di interesse delle Autonomie e al cui proposito l'art. 117, co. 6, Cost. ha rafforzato i poteri di Comuni e Province, attribuendo loro la potestà regolamentare per la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Tutte queste riflessioni sono svolte con un “convitato di pietra”: di redistribuzione delle risorse e di attuazione del, pur confuso, art. 119 Cost., non se ne parla, le idee appaiono, a tutt'oggi, ancora molto confuse e i soldi pochi. Sono i limiti evidenti di un “federalismo”, come quello italiano, nato e sviluppatosi con il difetto originario di essere “top-down” ...

La giurisdizione costituzionale tra logiche della democrazia maggioritaria e logiche della democrazia pluralista *

26 giugno 2003 (fasc. 04/2003)

Nonostante dubbi, critiche, incertezze, il sistema istituzionale italiano può essere fatto rientrare a buona ragione tra i modelli di democrazia maggioritaria e pluralista.

Democrazia maggioritaria, come la maggior parte delle democrazie a noi vicine, di tradizioni e matrici liberali e sociali. Due schieramenti che si confrontano nel Paese e nel Parlamento, sulla base di programmi e visioni della società; sistemi elettorali che permettono la competizione bipolare; confronto politico-elettorale che *tende* a favorire l'investitura di un Premier e a verificarne la responsabilità al termine del mandato.

Certo, quella italiana appare ancora una democrazia maggioritaria imperfetta: non c'è bipartitismo; il bipolarismo è continuamente messo in pericolo; le istituzioni costituzionali non sono ancora pienamente modellate su di una logica bipolare; manca soprattutto ancora quella omogeneità che delle democrazie maggioritarie è sale e fondamento. Manca nella società o forse non è sufficientemente ricercata dalla politica: permettetemi di citare a testimonianza una recente vicenda calabrese, relativa all'approvazione dello Statuto, in cui il centro-sinistra ha proposto nel preambolo la formula "Repubblica nata dalla Resistenza", poi respinta dal centro-destra, e si è a sua volta opposto alla proposta avanzata dal centro-destra e poi ritirata, di far riferimento ai "valori ideali e politici della Repubblica come concretizzati nel processo formativo delle istituzioni repubblicane". Non è questa una formula su cui tutte le forze politiche potrebbero ritrovarsi, senza rinunciare al proprio patrimonio storico e ideale e su cui costruire una nuova unità e omogeneità,

* Intervento al seminario della Corte Costituzionale su "*Il ruolo delle Corti Costituzionali nelle odierne democrazie*", svolto a Roma, presso il Palazzo della Consulta il 30 maggio 2003. Il presente scritto è destinato alla Raccolta di scritti in memoria di Jean Claude Escarras.

più rispondente peraltro al reale processo storico della formazione delle istituzioni italiane?

Ma di esempi in cui i partiti politici italiani continuano a operare come se dovessero sempre disunire e mai operare per unire ve ne sono a sufficienza, da una parte e dall'altra dello schieramento politico: i continui richiami del Presidente della Repubblica, in realtà, *non* rischiano di cadere nel vuoto, poiché in definitiva l'omogeneità della società italiana è molto più forte e radicata di quanto una certa (cattiva) politica vuole fare credere.

Democrazia pluralista, anche qui come la maggior parte delle democrazie liberali e sociali a noi vicine: democrazia pluralista che trova il suo fondamento costituzionale nel raccordo tra sovranità popolare e centralità della persona umana. Il popolo reso sovrano dall'art. 1 non è un popolo informe che si riconosce schmittianamente in un capo, ma un popolo organizzato in una molteplicità di formazioni sociali, tutte caratterizzate da un forte grado di autonomia (art. 5 Cost.): la sussidiarietà orizzontale, introdotta dal nuovo quarto comma dell'art. 118, lungi dal porsi in contraddizione con l'assetto costituzionale italiano, è la logica conseguenza del pluralismo sociale, già postulato dall'art. 2 Cost.

Come ci insegnano i maestri Esposito, Crisafulli e Paladin, Autori recentemente ricordati in un convegno patavino, organizzato da Lorenza Carlassare, la sovranità popolare è tale solo all'interno del quadro costituzionale: sopra e prima della Costituzione, vi è la mera forza e il mero arbitrio, del più forte, degli apparati, della massa, mai la sovranità popolare.

Pluralismo sociale, dunque, non solo pluralismo istituzionale; nessun errore sarebbe più grave di quello di chi volesse leggere nell'art. 114, comma 1, nel suo riferirsi a Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato citati come componenti della Repubblica, l'alfa e l'omega del pluralismo.

Sarebbe questa una visione giacobina, anche se nell'art. 114 vi è sicuramente la sanzione di nuovo modello istituzionale, caratterizzato dalla destatalizzazione delle politiche pubbliche e da uno schema organizzativo di equiordinazione gerarchica tra gli enti costitutivi della Repubblica, pur nel mantenimento di una differenziazione funzionale tra di essi.

Pluralismo statale e substatale, ma anche pluralismo sovranazionale: questo è l'aspetto più nuovo degli ultimi anni, che nel nuovo Titolo V, con le profonde modifiche dell'art. 117, ha trovato una nuova clamorosa, e ancora inesplorata, sanzione.

Nell'esperienza storica, anche recente, democrazie maggioritarie e democrazie pluralistiche non sempre coincidono e coesistono: ma nelle democrazie contemporanee di matrice liberale e sociale ciò avviene. Trovano entrambe la loro scaturigine e il loro fondamento nella sovranità popolare, intesa non quale vieto surrogato della sovranità statale.

Ma hanno logiche di funzionamento diverse, spesso opposte, non sempre collimanti.

Di lì, nelle democrazie maggioritarie, la decisione; di qui, nelle democrazie pluraliste, la ricerca del consenso e il coordinamento; di là, le esigenze di celerità; di qua, le garanzie del procedimento. Di lì l'individuazione e lo sfruttamento dei *cleavages*, delle divisioni; di qui, la ricerca dei momenti di consenso.

Spesso, la presenza di un'ampia base di omogeneità farà sì che le logiche di funzionamento, pur opposte, possano trovare strumenti per non collidere. Spesso, ma non sempre; talvolta le logiche delle democrazie maggioritarie e delle democrazie pluralistiche non coincidono, non si conciliano.

Forse, proprio qui si radica il nuovo ruolo delle Corti costituzionali e, in particolare, della Corte italiana: nella ricerca dei punti di equilibrio e di raccordo tra democrazie maggioritarie e democrazie pluraliste, o meglio, tra le logiche compresenti e confliggenti di funzionamento dell'una e dell'altra.

Il possibile conflitto esiste non solo nelle diverse logiche di funzionamento, bensì anche nel livello a cui l'una o l'altra operano: la democrazia maggioritaria è tipica, sino ad oggi, del livello statale, quella pluralista attiene anche ai rapporti tra diversi livelli istituzionali.

Dopo la lunga fase in cui il fondamento logico e epistemologico delle giurisdizioni costituzionali è stato nella tutela della rigidità e della supremazia della Costituzione, dopo la breve ed intensa fase della ragionevolezza e del bilanciamento dei valori, mi chiedo se oggi non sia da ritrovare in questa funzione il nuovo fondamento delle giurisdizioni costituzionali.

Fondamento, quest'ultimo, che si somma e non si sostituisce agli altri richiamati. Occorre allora una Corte capace di "leggere" la Costituzione, di coglierne l'intima filigrana, i nascosti raccordi, portandoli alla luce; non solo di applicare il testo. Una Corte, per esempio, che nell'applicare l'art. 117 nuovo testo, non si limiti ad essere esegeta formale della suddivisione della potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni e delle potestà regolamentari, ma collochi queste disposizioni in un quadro più ampio e necessariamente più flessibile, di buon funzionamento delle democrazie moderne, quali sistemi complessi di relazioni plurali tra istituzioni.

Una Corte capace di "leggere" la filigrana del raccordo tra istituzioni e soggetti del pluralismo sociale.

Una Corte – compito difficilissimo – capace di inserirsi e di trovare una specifica ed autonoma collocazione nei raccordi del pluralismo istituzionale sovranazionale, penetrato nel testo della Costituzione vigente attraverso la nuova formulazione del primo comma dell'art. 117.

Grazie ad una equilibrata formula di composizione e ad un intelligente meccanismo di accesso la Corte italiana ha saputo svolgere il suo delicato compito nel difficile tessuto della democrazia italiana. Accorti ritocchi della composizione e delle forme di accesso possono anche essere utili, senza essere indispensabili, specie in relazione alla elasticità dimostrata dai meccanismi vigenti, probabilmente non ancora esaurita.

Ciò che occorre è una Corte capace di essere maieuticamente in sintonia con le grandi linee di tendenza della democrazia italiana e di quella, di lì a venire, europea.

In tema di “interesse nazionale” e riforme istituzionali

24 luglio 2003 (fasc. 06/2003)

1. *“A differenza di tutti gli altri limiti costituzionalmente posti all'autonomia legislativa delle regioni (o province autonome), l'interesse nazionale non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale. Al contrario, si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari. Come ogni nozione dai margini incerti o mobili, che acquista un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare, l'interesse nazionale può giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale e astratto quanto dettagliato e concreto. La ragione di ciò sta nel fatto che, per raggiungere lo scopo che si prefiggono, le leggi deputate a soddisfare l'interesse nazionale nelle sue mutevoli valenze non possono non seguirne sino in fondo i molteplici e vari percorsi, i quali, in taluni casi, pongono in evidenza problemi la cui risoluzione può avvenire soltanto mediante una disciplina dettagliata e puntuale.*

Proprio in considerazione di questa sua particolare natura, l'interesse nazionale, se non può essere brandito dal legislatore statale come un'arma per aprirsi qualsiasi varco, deve esser sottoposto, in sede di giudizio di costituzionalità, a un controllo particolarmente severo. Se così non fosse, la variabilità, se non la vaghezza, del suo contenuto semantico potrebbe tradursi, nei casi in cui il legislatore statale ne abusasse, in un'intollerabile incertezza e in un'assoluta imprevedibilità dei confini che la Costituzione ha voluto porre a garanzia delle autonomie regionali (o provinciali). E, allo stesso modo, la sua potenziale pervasività, fin troppo evidente nel caso di legislazione di dettaglio, potrebbe causare, in mancanza di un'approfondita verifica dei presupposti di costituzionalità relativi alla sua effettiva sussistenza, una sostanziale corrosione e un'illegittima compressione, se pure circoscritta alle fattispecie disciplinate, dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni (e alle province autonome). Per queste ragioni, l'orientamento consolidato di questa Cor-

te (v. sentt. nn. 340 del 1983, 165 del 1986, 49 del 1987) è quello di procedere, di fronte all'eccezionale intervento statale nelle materie di competenza regionale (o provinciale) effettuato in nome dell'interesse nazionale, a un controllo di costituzionalità particolarmente penetrante del relativo apprezzamento discrezionale compiuto dal legislatore.

Nel corso della sua giurisprudenza questa Corte ha elaborato, con riguardo all'interesse nazionale, determinati criteri di giudizio, sulla base dei quali occorre sottoporre le disposizioni impugnate alle seguenti verifiche:

a) che il discrezionale apprezzamento del legislatore statale circa la ricorrenza e la rilevanza dell'interesse nazionale non sia irragionevole, arbitrario o pretestuoso, tale da comportare un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale (v. spec. sent. n. 49 del 1987);

b) che la natura dell'interesse posto a base della disciplina impugnata sia, per dimensione o per complessità, tale che una sua adeguata soddisfazione, tenuto conto dei valori costituzionali da rispettare o da garantire, non possa avvenire senza disciplinare profili o aspetti che esorbitano dalle competenze regionali (o provinciali) e tuttavia sono necessariamente connessi con il tema oggetto della normativa in questione (c.d. infrazionabilità dell'interesse: v. sentt. nn. 340 del 1983, 177, 195 e 294 del 1986, 49 e 304 del 1987); ovvero che, anche se non necessariamente infrazionabile, l'interesse invocato appaia, a una valutazione ragionevole, così imperativo o stringente oppure esiga una soddisfazione così urgente da non poter esser adeguatamente perseguito, avendo sempre presenti i valori costituzionali da garantire, dall'intervento normativo di singole regioni (o province autonome) (sentt. nn. 49 e 304 del 1987);

c) che, in qualsiasi caso, l'intervento legislativo dello Stato, considerato nella sua concreta articolazione, risulti in ogni sua parte giustificato e contenuto nei limiti segnati dalla reale esigenza di soddisfare l'interesse nazionale posto a proprio fondamento (sent. n. 49 del 1987)" (Corte cost., sent. n. 177 del 1988).

2. La lettura di questo lungo passo della sentenza n. 177 del 1988 illumina numerosi profili della odierna, confusa, discussione sulle riforme costituzionali in tema di federalismo e dintorni. Mentre le deleghe provvidenzialmente contenute nella legge 131 del 2003 a breve evidenzieranno la drammatica difficoltà di gestire razionalmente la ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni, la distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo e la conseguente costruzione di un sistema di federalismo fiscale, la riflessione riformatrice non può non tener conto, proprio alla luce della giurisprudenza costituzionale, di alcuni punti fermi.