

FORUM

DALLE
RIFORME,
LA RINASCITA
GRÂCE AUX
RÉFORMES, LA
RENAISSANCE
ITALO-FRANCESE
ITALO-FRANÇAIS

11 · 12

OTTOBRE | OCTOBRE

2013 COGNE

GRAN PARADISO | GRAND-PARADIS

VALLE D'AOSTA | VALLÉE D'AOSTE

Giovanni Maria Flick, Presidente emerito della Corte Costituzionale

“Dalle riforme, la rinascita”: una testimonianza

sabato 12 ottobre

1. Una riforma costituzionale presenta sempre aspetti problematici del tutto peculiari, perché ci si deve interrogare a più livelli e sotto vari profili circa le conseguenze (politiche, sociali, istituzionali, giuridiche, comunitarie, ecc.) degli assetti (più o meno nuovi) che scaturiscono dalle parti della Costituzione che si rinnovano. Massimo diviene poi l'impegno di riflessione se si toccano i gangli dell'assetto costituzionale, vale a dire gli organi e gli enti chiamati a gestire la cosa pubblica, le articolazioni essenziali dello Stato che, come recita l'art. 114 della Carta, costituiscono la Repubblica. Una distonia dei delicati assetti che compongono l'organismo è, come è ovvio, destinata a riflettersi sull'intero tessuto sociale e politico, perché – a prescindere da qualsiasi enfattizzazione della unità e indivisibilità della Repubblica – l'equilibrio (sia strutturale che funzionale) si deve necessariamente misurare in termini globali.

Un qualsiasi progetto di riforma costituzionale (specie se destinato ad incidere su quegli assetti) non può dunque essere né elaborato all'interno di cerchie ristrette (quanto ad interessi coinvolti); né distillato attraverso astratti dogmatismi; né, ancora meno, imposto dall'alto, secondo una visione, priva di agganci col mondo reale. La Costituzione, come qualsiasi regola o norma di principio, vive di effettività; e a qualsiasi astratto disegno ordinamentale o semplicemente organizzativo deve corrispondere un concreto buon funzionamento, che renda la proposizione costituzionale viva ed attuale.

Da qui l'esigenza di più coinvolgimenti e contributi i quali orientino la riforma verso approdi meditati e consapevoli sulle interferenze e sugli effetti di ricaduta che, da una innovazione anche all'apparenza circoscritta, possono scaturire sul piano generale.

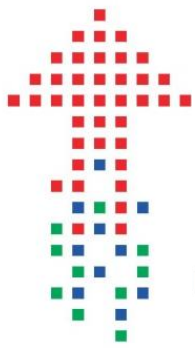
Da qui, dunque, il giudizio positivo sul metodo seguito con l'istituzione della Commissione per le riforme costituzionali (con D.P.C.M. 11 giugno 2013), incaricata di formulare proposte di revisione della II parte della Costituzione, con riferimento ai temi della forma di Stato e di Governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse, soprattutto nella materia elettorale; e con esclusione dei titoli IV e VI, dedicati alla magistratura e alle garanzie costituzionali.



SOTTO L'ALTO PATRONATO
DEL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA ITALIANA

CON IL PATROCINIO DI
PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI





FORUM

DALLE
RIFORME,
LA RINASCITA
GRÂCE AUX
RÉFORMES, LA
RENAISSANCE

ITALO-FRANCESE
ITALO-FRANÇAIS

11 · 12

OTTOBRE | OCTOBRE

2013 COGNE

GRAN PARADISO | GRAND-PARADIS

VALLE D'AOSTA | VALLÉE D'AOSTE

L'obiettivo dichiarato era quello di offrire al Parlamento, al Governo e all'opinione pubblica elementi di conoscenza e di riflessione, rispettivamente per le iniziative e deliberazioni dei primi due, nonché per la presa di coscienza e la partecipazione della terza.

La Relazione finale della Commissione, in data 17 settembre 2013, si lega esplicitamente all'obiettivo e alle conclusioni del più ristretto Gruppo di lavoro sui temi istituzionali, istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo precedente, per aprire la via a riforme «in grado di ravvivare la partecipazione democratica, di assicurare efficienza e stabilità al sistema politico e di rafforzare l'etica pubblica...contribuendo ad attivare i processi di crescita economica e sviluppo sociale».

La Commissione ha concluso i suoi lavori con la formulazione di una serie di proposte: talune con ampia condivisione dei suoi componenti; altre con la prospettazione di possibili varianti e alternative; altre ancora, con la contrapposizione netta fra alternative diverse, quando non opposte.

*

2. Alla base delle linee di sviluppo proposte dalla Commissione sta il riferimento all'accumulo di problemi irrisolti negli anni ed alla incapacità di adottare le riforme necessarie. Le diverse sensibilità dei suoi componenti si sono orientate in una duplice prospettiva: quella parlamentare, se pure in un quadro costituzionale rinnovato, anche quanto a ruolo e funzioni dei partiti; quella di istituzioni a investitura popolare diretta, proprio per rigenerare il sistema partitico.

È unanime la conclusione della Commissione per il rafforzamento del Parlamento (superando il bicameralismo paritario); per il rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento; per la riforma del sistema costituzionale delle regioni e delle autonomie locali; per la riforma del sistema di governo (con tre opzioni: la razionalizzazione della forma di governo parlamentare; il semipresidenzialismo alla francese; una forma di governo parlamentare del Primo Ministro).

Ho parlato di giudizio positivo sul metodo seguito, perché quest'ultimo appare tipico di un dialogo laico: senza "valori non negoziabili" (se non i principi fondamentali); senza invasioni di campo nella prima parte della Costituzione (quella dedicata ai diritti e ai doveri); senza apriorismi; con la consapevolezza della molteplicità di soluzioni e di varianti possibili. Nel lavoro della Commissione è chiaro l'intento di evidenziare la interconnessione fra i vari temi e la



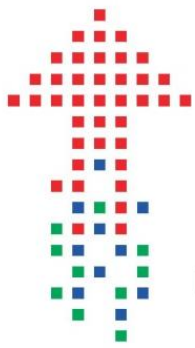
SOTTO L'ALTO PATRONATO
DEL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA ITALIANA

CON IL PATROCINIO DI
PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI



CONSEIL
DE LA VALLEE
CONSIGLIO
REGIONALE
DELLA VALLE
D'AOSTA





**DALLE
RIFORME,
LA RINASCITA
GRÂCE AUX
RÉFORMES, LA
RENAISSANCE**
FORUM ITALO-FRANCESE
ITALO-FRANÇAIS

11 · 12

OTTOBRE | OCTOBRE

2013 COGNE

GRAN PARADISO | GRAND-PARADIS

VALLE D'AOSTA | VALLÉE D'AOSTE

necessità di evitarne la parcellizzazione e frammentazione, che – a tacer d'altro – favoriscono l'arroccamento e lo scontro politico su posizioni contrapposte per singoli argomenti di discussione. Ancora a proposito dell'interconnessione, è evidente a tutti come la sola modifica della legge elettorale non risolverebbe i nodi della riforma costituzionale e i problemi del Paese; e viceversa.

Come molti, sono sicuro che non è questo il momento per intervenire sulla prima parte della Costituzione. Sono però altrettanto convinto che, proprio per dare attuazione concreta ai principi ed ai diritti e doveri enunciati nelle premesse e nella prima parte di essa, per “farla vivere”, occorre una architettura istituzionale della seconda parte che sia efficace, adeguata ai tempi e non – come ora – paralizzante per la funzionalità del Parlamento e per la stabilità e operatività del Governo. L'interconnessione vale non solo per i profili di riforma della seconda parte fra loro e con la legge elettorale; vale anche per l'interconnessione fra quei profili e i grandi temi della prima parte.

Insomma, laicità, organicità e consapevolezza dell'interconnessione mi sembrano gli aspetti positivi e (purtroppo) nuovi del dialogo svoltosi nella Commissione: un dialogo che non ha “scoperto l'acqua calda”, ma non pretendeva di farlo; ha cercato di far comprendere che con l'acqua calda ci si può lavare ma anche scottare. In altri termini, la Commissione ha raccolto, elencato ed esposto con chiarezza e senza pregiudizi, i nodi, le possibili soluzioni e gli interventi più significativi per adeguare la seconda parte della Costituzione alle esigenze di oggi: nodi, soluzioni, interventi, esigenze a tutti ampiamente noti e da tutti non da ora dibattuti, in sede politica ed accademica.

Credo, perciò, che il lavoro della Commissione possa offrire un contributo – tanto utile, quanto sdrammatizzante – alla discussione che mi auguro si sviluppi altrettanto laicamente in sede politica, parlamentare ed accademica, sulle riforme costituzionali di cui tutti sentiamo il bisogno per affrontare la crisi. E credo che quel lavoro sia una dimostrazione efficace di quanto non da ora, con molti altri, vado sostenendo: che prima di riscrivere la Costituzione occorre rileggerla (per qualcuno, leggerla); e sforzarsi di attuarla.

*

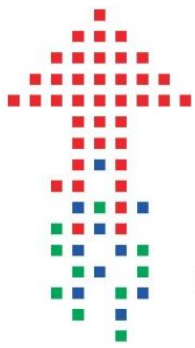
3. Non ho né la competenza, né il compito, né la possibilità per addentrarmi nella analisi tecnica e nella scelta fra l'una e/o l'altra delle alternative proposte. Posso soltanto esporre qualche breve riflessione sui lavori e sulle conclusioni raggiunte dalla Commissione, alla luce della mia esperienza istituzionale (di ministro e poi di giudice costituzionale), culturale (di



SOTTO L'ALTO PATRONATO
DEL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA ITALIANA

CON IL PATROCINIO DI
PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI





**DALLE
RIFORME,
LA RINASCITA
GRÂCE AUX
RÉFORMES, LA
RENAISSANCE**
FORUM ITALO-FRANCESE
ITALO-FRANÇAIS

11 · 12

OTTOBRE | OCTOBRE

2013 COGNE

GRAN PARADISO | GRAND-PARADIS

VALLE D'AOSTA | VALLÉE D'AOSTE

studioso soprattutto dei rapporti fra diritto costituzionale, penale ed economia) e di cittadino perplesso e preoccupato di fronte alla situazione politica e istituzionale.

Penso, in primo luogo, alla nevrosi sperimentata come ministro di fronte alla navetta tra Camera e Senato, per l'approvazione delle leggi; all'abuso nella decretazione di urgenza e nell'utilizzo delle leggi di conversione, come veicolo per accelerare l'esame di provvedimenti legislativi altrimenti destinati alla stasi per chissà quanto tempo. Da ciò l'apprezzamento particolare delle proposte della Commissione per snellire ed accelerare il procedimento legislativo, e per assicurare al Governo l'esame parlamentare di disegni di legge prioritari ed urgenti (qualunque possa esserne l'esito).

L'analisi della Commissione – sulle modifiche al bicameralismo paritario, anche nel rapporto tra Stato ed autonomie; e sulle modifiche del procedimento legislativo – mi sembra essenziale per una doverosa rivalutazione del Parlamento e delle sue fondamentali funzioni legislative e di controllo, oggi profondamente mortificate. Penso all'istanza di "razionalizzazione" del regime parlamentare, avanzata a suo tempo in Assemblea Costituente con l'ordine del giorno Perassi.

Penso invece con qualche perplessità all'ipotesi di un semipresidenzialismo. Sono perplessità che traggono dalla sintesi che la Corte Costituzionale, da ultimo (sentenza n. 1 del 2013), ha proposto della figura del Presidente della Repubblica e del suo «*ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di "magistratura di influenza"*». Il Presidente della Repubblica «*è stato collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche. Egli dispone pertanto di competenze che incidono su ognuno dei citati poteri, allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio. Tale singolare caratteristica della posizione del Presidente si riflette sulla natura delle sue attribuzioni, che non implicano il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie, ma danno allo stesso gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni, da cui devono scaturire le relative decisioni di merito. La specificità della posizione del Capo dello Stato si fonda sulla descritta natura delle sue attribuzioni, che lo differenziano dagli altri organi costituzionali, senza incidere, tuttavia, sul principio di parità tra gli stessi... Il Presidente della Repubblica "rappresenta l'unità nazionale" (art. 87, primo comma Cost.) non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso di coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica. Si tratta di organo di*



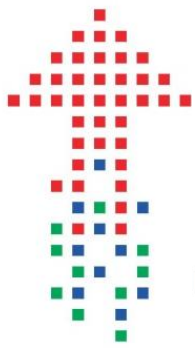
SOTTO L'ALTO PATRONATO
DEL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA ITALIANA

CON IL PATROCINIO DI
PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI



CONSEIL
DE LA VALLÉE
CONSIGLIO
REGIONALE
DELLA VALLE
D'AOSTA





FORUM

DALLE
RIFORME,
LA RINASCITA
GRÂCE AUX
RÉFORMES, LA
RENAISSANCE

ITALO-FRANCESE
ITALO-FRANÇAIS

11 · 12

OTTOBRE | OCTOBRE

2013 COGNE

GRAN PARADISO | GRAND-PARADIS

VALLE D'AOSTA | VALLÉE D'AOSTE

moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia».

Ho voluto richiamare testualmente la fotografia del Presidente della Repubblica proposta recentemente dalla Corte Costituzionale, per sottolineare (a me sembra) quanto quella “*magistratura di influenza*” possa essere indispensabile in tempi come quelli che stiamo vivendo politicamente. Sono tempi che hanno reso necessaria una vistosa supplenza (in senso improprio) del Presidente della Repubblica in numerosi campi, culminata nella sua rielezione con un significativo (ancorchè non vietato) strappo alla prassi costituzionale.

Sono tempi in cui il Presidente della Repubblica ha potuto (anzi dovuto) denunciare con forza in questi giorni due drammi, diversi ma legati tra loro da un filo comune di aggressione alla dignità umana: il sovraffollamento dei barconi che solcano il Mediterraneo e quello delle carceri. Non so se avrebbe potuto farlo con altrettanta forza un presidente che fosse stato anche formalmente espressione immediata e parte della politica, anziché (come ora) “*magistrato di influenza*”.

*

4. La mia esperienza di giudice costituzionale mi ha indotto poi a fermarmi con particolare attenzione sull’analisi e sulle proposte della Commissione a proposito del Titolo V della Costituzione.

La riforma del Titolo V, realizzata nel 2001, ha messo in luce vari problemi che la Commissione ha puntualmente affrontato. Il primo vero grande nodo – nel quale ci si imbatte e sul quale è intervenuta la Corte Costituzionale – ha riguardato l’aumento del contenzioso costituzionale tra lo Stato e le regioni, circa le rispettive aree di competenza legislativa. Maggiori sono le ambiguità e le incertezze interpretative che possono intravedersi nelle norme che regolano la competenza, più alto è il tasso dei conflitti, perché ogni organo è fisiologicamente geloso della propria sfera di attribuzioni e difficilmente è disposto a tollerare invasioni di campo.

Il difficile crinale è rappresentato, dunque, dalle materie sulle quali si radica la competenza legislativa, volta a volta esclusiva, concorrente o “regionale”, secondo la rassegna operata dall’art. 117 Cost. Le varie relazioni annuali dei Presidenti della Corte costituzionale hanno da tempo denunciato il patologico incremento del contenzioso fra Stato e regioni. Con esso si disquisisce – non di rado, in “noiose” vicende normative – se quel determinato aspetto



SOTTO L'ALTO PATRONATO
DEL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA ITALIANA

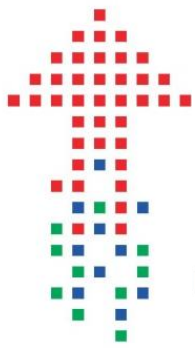
CON IL PATROCINIO DI
PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI



CONSEIL
DE LA VALLÉE
CONSIGLIO
REGIONALE
DELLA VALLE
D'AOSTA



FONDATION
GRAND PARADIS



FORUM

DALLE
RIFORME,
LA RINASCITA
GRÂCE AUX
RÉFORMES, LA
RENAISSANCE

ITALO-FRANCESE
ITALO-FRANÇAIS

11 · 12

OTTOBRE | OCTOBRE

2013 COGNE

GRAN PARADISO | GRAND-PARADIS

VALLE D'AOSTA | VALLÉE D'AOSTE

di quella certa norma riguardi una materia piuttosto che un'altra; o se si versi nel campo (smisurato e spesso imponderabile) di norme plurisettoriali o di materie cosiddette trasversali (un esempio per tutte: l'ambiente).

Nasce da ciò una sorta di costituzione pretoria che prende forma attraverso le sentenze della Corte Costituzionale; e che, pur nella parcellizzazione casistica delle disposizioni normative che formano oggetto di ricorso principale nelle singole controversie, cerca di fare un po' d'ordine e orientare nella lettura dei sistemi legislativi.

Che fare a questo proposito? Certo, il principio di leale collaborazione dovrebbe informare i rapporti tra enti, sul piano legislativo e amministrativo e risolvere a monte i problemi di interferenza, frizione e coordinamento: ma è evidente che il *vulnus* può sempre verificarsi. L'importante è però che si tratti davvero di una patologia, vale a dire di una conseguenza imprevedibile di una condizione di stallo tra enti, frutto di un non altrimenti componibile contrasto; il giudice (in questo caso costituzionale) dovrebbe essere evocato soltanto come *extrema ratio*. Ed è quanto sicuramente il legislatore costituzionale aveva in origine immaginato, facendo evidentemente affidamento sul naturale *self restraint* degli organi legittimati a proporre quel tipo di contenzioso.

Ma il generale clima di rissosità politica, e la stessa valenza tutta politica – quasi sempre con venature economico-finanziarie – che spesso ammantano il contenzioso Stato-regioni, fa sì che l'eccezione divenga non di rado regola. Con la conseguenza, talvolta, di sentenze "ad Arlecchino" della Corte Costituzionale: che caducano norme; che ne "salvano" altre solo se interpretate in un certo modo; che di altre ancora affermano la legittimità in contesti normativi di difficile lettura e di applicazione ancor più ardua.

Lo stesso è a dirsi, sul versante delle attribuzioni costituzionalmente preservate, in materia di conflitto fra enti, ove il giudizio di spettanza o non spettanza appare non di rado volto a dipanare contrasti non sempre riconducibili ad un effettivo tono costituzionale.

*

5. La ripartizione delle competenze legislative fra gli enti sulla base di "materie" presenta, si può dire fisiologicamente, dei margini elastici e di una qualche ambiguità. La riscrittura della rassegna operata dall'art. 117 Cost., quanto meno in chiave chiarificatrice – alla luce, anche, delle esperienze sin qui maturate specie sul versante della giurisprudenza costituzionale – sarebbe certo opportuna, anche se non del tutto risolutiva. Forse, potrebbe



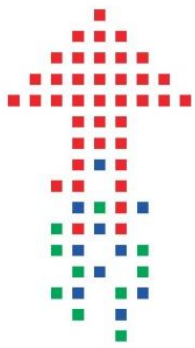
SOTTO L'ALTO PATRONATO
DEL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA ITALIANA

CON IL PATROCINIO DI
PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI



CONSEIL
DE LA VALLÉE
CONSIGLIO
REGIONALE
DELLA VALLE
D'AOSTA





DALLE
RIFORME,
LA RINASCITA
GRÂCE AUX
RÉFORMES, LA
RENAISSANCE

FORUM ITALO-FRANCESE
ITALO-FRANÇAIS

11 · 12

OTTOBRE | OCTOBRE

2013 COGNE

GRAN PARADISO | GRAND-PARADIS

VALLE D'AOSTA | VALLÉE D'AOSTE

innanzi tutto ripensarsi allo stesso spazio che l'uso della fonte legislativa è venuto ad assumere rispetto alla ormai fortemente negletta fonte regolamentare. Delegificare, in un Paese che di leggi ne ha davvero troppe (in materie e settori, talvolta, davvero risibili), sembra opzione sicuramente preferibile.

Altro profilo, stavolta critico, riguarda il problema di fondo: se individuare competenze regionali circoscritte a materie che presentino sicuramente una vocazione localistica; o, al contrario, attribuire alla regione la competenza generale per tutto ciò che non sia riservato alla legislazione statale, salvo la determinazione dei principi generali. Il che potrebbe comportare la sostanziale eliminazione della legislazione concorrente, (come si segnala in una delle alternative proposte dalla Commissione), la cui individuazione contenutistica è stata causa di non pochi dubbi interpretativi. Resta comunque per lo meno opinabile demandare ad un meccanismo di legislazione concorrente la disciplina legislativa di materie di interesse nazionale che – come la tutela e sicurezza del lavoro; i trasporti e l'energia ed altre – parrebbero presupporre un regime uniforme e non normative territorialmente diversificate, anche se rispettose dei principi generali dettati dalle leggi dello Stato.

Il discrimine tra materie assegnate alla legislazione esclusiva dello Stato e materie per le quali lo Stato detta i principi generali si fa (anche sul piano concettuale) davvero impalpabile. Occorre, quindi, una notevole semplificazione del sistema costituzionale di riparto, come segnala la Commissione.

D'altronde, è stata proprio e la Corte Costituzionale, già prima della modifica del Titolo V a osservare (con la sentenza n. 829 del 1988) che *«gli interessi regionali non sono soltanto quelli puntualmente rilevabili dalle competenze che (la Costituzione o) lo Statuto attribuisce alla Regione e che, anzi, può esser configurato un interesse generale proprio della Regione che questa può e deve tutelare (sent. n. 56 del 1964)... Al di là delle finalità in relazione alle quali le regioni possono svolgere le proprie competenze legislative e amministrative nelle materie loro attribuite, sussistono interessi e fini rispetto ai quali le regioni stesse possono provvedere nell'esercizio dell'autonomia politica che ad esse spetta in quanto enti esponenziali delle collettività sociali rappresentate.*

Questo ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività regionale e di prospettazione istituzionale delle esigenze e, persino, delle aspettative che promanano da tale sfera comunitaria deriva alle singole regioni dal complessivo disegno costituzionale sulle autonomie territoriali (come ulteriormente precisato dal D.P.R. n. 616 del 1977) e, in primo



SOTTO L'ALTO PATRONATO
DEL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA ITALIANA

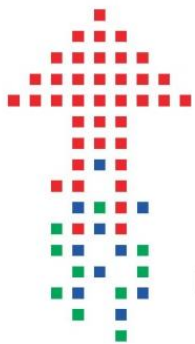
CON IL PATROCINIO DI
PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI



CONSEIL
DE LA VALLÉE
CONSIGLIO
REGIONALE
DELLA VALLE
D'AOSTA



FONDATION
GRAND PARADIS



FORUM

DALLE
RIFORME,
LA RINASCITA
GRÂCE AUX
RÉFORMES, LA
RENAISSANCE

ITALO-FRANCESE
ITALO-FRANÇAIS

11 · 12

OTTOBRE | OCTOBRE

2013 COGNE

GRAN PARADISO | GRAND-PARADIS

VALLE D'AOSTA | VALLÉE D'AOSTE

luogo, dall'art. 5 Cost. e dai principi fondamentali contenuti nelle disposizioni iniziali della Costituzione. Grazie a tali norme, infatti, si afferma, per un verso, il principio generale che le autonomie locali costituiscono una parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento unitario repubblicano e, per altro verso, si attribuisce a siffatto articolato complesso di istituzioni democratiche – ora sotto la denominazione di “Repubblica”, ora sotto quello di “Italia” – l'adempimento di una serie di compiti fondamentali: compiti che vanno svolti, oltretutto attraverso le proprie competenze, nella pienezza delle potenzialità di partecipazione comunitaria di cui ciascuna istituzione è capace e che sono diretti a favorire il più elevato sviluppo della persona umana, della solidarietà sociale ed economica, della democrazia politica, della cultura e del progresso tecnico-scientifico, della convivenza pacifica tra i popoli (artt. 2, 3, 9 e 11 Cost.)».

A conferma di tale prospettiva, si può richiamare – nella modifica del Titolo V del 2001 – la nuova versione dell'art. 114 Cost. Il precedente testo («La Repubblica *si riparte* in Regioni, Province e Comuni») definiva soltanto un profilo di ripartizione territoriale, individuando aree di articolazione geografica del territorio nazionale. Il nuovo testo dello stesso articolo («La Repubblica *è costituita* dai Comuni...») introduce un concetto evocativo di una sorta di patto associativo che dà vita ad un processo di aggregazione: sono le singole entità (non più soltanto territoriali, ma esponenziali anche della componente “umana”) che “compongono” la Repubblica e ne rappresentano gli elementi costitutivi.

Si coglie, quindi, una sorta di rafforzamento “identitario” tra Repubblica ed enti, che non è forse più il caso di definire “locali,” giacché si tratta di enti che lo stesso art. 114 definisce come autonomi, con propri statuti e poteri che la stessa Costituzione traccia. Di ciò offrono conferma talune sentenze (n. 2, 372, 378 e 379 del 2004, in particolare) in cui la Corte ha ribadito che la previsione di contenuti eccedenti la competenza statutaria è legittima, sia che questi contenuti «risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo [...]». La Corte ha tuttavia affermato che tali contenuti ulteriori rilevarebbero sul piano culturale e politico, mentre sarebbero privi di vincolatività giuridica.

*

6. Centralismo o decentramento sono dunque, all'apparenza, concetti obsoleti, ma comunque utili sul piano dialettico per tracciare ambiti di attribuzioni storicamente altalenanti. Così, l'emergere di gravi problemi per la finanza pubblica induce a restringere i margini di



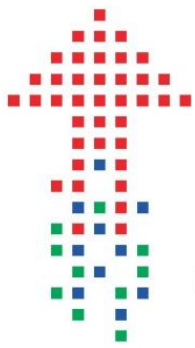
SOTTO L'ALTO PATRONATO
DEL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA ITALIANA

CON IL PATROCINIO DI
PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI



CONSEIL
DE LA VALLÉE
CONSIGLIO
REGIONALE
DELLA VALLE
D'AOSTA





DALLE
RIFORME,
LA RINASCITA
GRÂCE AUX
RÉFORMES, LA
RENAISSANCE

FORUM ITALO-FRANCESE
ITALO-FRANÇAIS

11 · 12

OTTOBRE | OCTOBRE

2013 COGNE

GRAN PARADISO | GRAND-PARADIS

VALLE D'AOSTA | VALLÉE D'AOSTE

autonomia finanziaria locale. Mentre, all'inverso, la vicinanza dell'ente al territorio, facilita la devoluzione ad esso di attribuzioni che, se centralizzate, si potrebbero rivelare meno efficaci; e favorisce la responsabilizzazione avvicinando tra loro i centri di raccolta delle entrate e di spese.

Si tratta di sensibilità storicamente mutevoli e che hanno dato vita ad atteggiamenti politicamente diversi (basti pensare al ritardo con cui sono state attuate in Italia le regioni). Il problema è che un eccessivo irrigidimento nella definizione della *actio finium regundorum* tra centro e periferia può provocare distonie e dar vita a conflitti tanto sociali (regioni ricche vs. regioni povere; tutela di valori realizzata a macchia di leopardo; privilegi localistici che generano disparità di trattamento ecc.), quanto di ordine politico (regioni amministrate da appartenenti a partiti di area governativa o meno).

La Costituzione dovrebbe disinnescare mine di questo genere; non già contribuire a creare le premesse perché frizioni di tali natura e dimensioni possano insorgere. L'obiettivo è l'armonia e l'equilibrio dell'intero assetto istituzionale e normativo: dunque, poche regole (solo quelle indispensabili) e soprattutto, se non identiche, quantomeno omologhe per l'intera nazione. Anche i localismi, e cioè gli aspetti peculiari di un certo territorio, devono potersi confrontare con gli altri eventuali localismi nello stesso settore, giacchè altrimenti, una stessa situazione di fatto riceverebbe disciplina e tutela differenziate e quindi discriminanti.

Infine, il regime *multilevel* – cui dobbiamo conformarci in Europa – impegna una ulteriore apertura dell'osservatore verso l'Unione europea. Non basta forse, dopo le note sentenze "gemelle" della Corte costituzionale, il semplice richiamo all'osservanza dell'ordinamento comunitario (e della relativa giurisprudenza), enunciato nel primo comma dell'art. 117 Cost. Il carattere "presbite" della nostra Costituzione ha consentito, con l'art. 11, di accettare (almeno formalmente!) l'ordinamento dell'Unione Europea e la sua evoluzione, senza dover ricorrere a modifiche costituzionali che sono state necessarie per altri stati membri. Tuttavia quell'accettazione richiede – per restare effettivamente in Europa – anche una capacità di decisione e di competitività, che sono fra gli obiettivi più significativi delle riforme costituzionali in discussione, oggetto del lavoro della Commissione. L'Europa ci impone – non senza un attento sguardo anche alla Carta di Nizza – di posizionarci come "cittadini dell'Unione"; e quindi di collocare qualsiasi interesse nazionale o particolare, di questa o quella comunità, all'interno e nel quadro delle compatibilità comunitarie.

Tutto questo, forse, in una dimensione ormai globale dei fatti economici, sociali e (se si vuole) culturali e politici, dovrebbe convincerci a dimensionare le "norme" non più secondo le



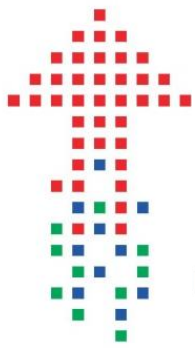
SOTTO L'ALTO PATRONATO
DEL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA ITALIANA

CON IL PATROCINIO DI
PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI



CONSEIL
DE LA VALLÉE
CONSIGLIO
REGIONALE
DELLA VALLE
D'AOSTA





DALLE
RIFORME,
LA RINASCITA
GRÂCE AUX
RÉFORMES, LA
RENAISSANCE
FORUM ITALO-FRANCESE
ITALO-FRANÇAIS

11 · 12

OTTOBRE | OCTOBRE

2013 COGNE

GRAN PARADISO | GRAND-PARADIS

VALLE D'AOSTA | VALLÉE D'AOSTE

“vecchie” gerarchie kelseniane; ma secondo un profilo per così dire dinamico, che si muova tanto in senso orizzontale (da settore a settore) che in senso verticale (da aggregato ad aggregato).

In sostanza, pensare che la legge debba provenire dallo Stato in certe materie e dalla Regione in altre, mentre in altre ancora può provenire da entrambi ma a livelli differenti, è sistema che, forse, si potrebbe ripensare proprio in una prospettiva di “semplificazione” comunitaria, assegnando alla legge un compito “unitario”, a prescindere dall’ente da cui provenga. In questa prospettiva potrebbe leggersi anche la *vexata quaestio* del federalismo fiscale e delle sue problematiche interferenze con esigenze di finanza globale, ovviamente acuite dai periodi, come quello attuale, in cui con maggiore intensità si attraversano fasi di grave crisi economica; con gli effetti sociali (anch’essi globali) che tutti conosciamo.

*

7. Un ultimo provocatorio e conclusivo rilievo, su quelle che mi sembrano un’omissione ed una lacuna significative nei temi demandati all’analisi della Commissione.

Il Gruppo di lavoro insediato dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013 sui temi economico-sociali – accanto a quello sui temi istituzionali – si era occupato sia di proposte per la crescita economica e per la dimensione sociale e ambientale; sia specificamente di proposte per il miglioramento della legislazione e il funzionamento della pubblica amministrazione.

Il tema coinvolge l’art. 97 Cost. La Commissione ha segnalato esplicitamente – nel capo dedicato alla forma di governo – la necessità di «processi di effettiva riforma dell’amministrazione»; ciò per «i caratteri assunti dalla dimensione amministrativa, che non dipendono affatto dalla forma di governo ma dalla deficienza del “comando” politico e dal moltiplicarsi delle sedi di resistenza e di influenza degli interessi particolari corporativi».

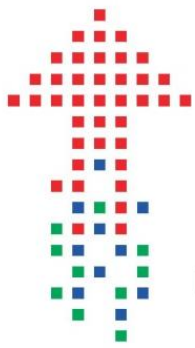
Non occorre molta fantasia per individuare in questo clima e contesto l’anticamera di una *maladministration*, che può facilmente diventare la premessa per una corruzione “sistemica”. Tant’è che la prevenzione di quest’ultima si fonda prima di tutto sulla riorganizzazione della pubblica amministrazione in chiave di trasparenza, di semplificazione di contrasto al conflitto di interessi, cui finalmente ha cominciato a porre mano la legge n. 190 del 2012.



SOTTO L'ALTO PATRONATO
DEL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA ITALIANA

CON IL PATROCINIO DI
PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI





FORUM

DALLE
RIFORME,
LA RINASCITA
GRÂCE AUX
RÉFORMES, LA
RENAISSANCE

ITALO-FRANCESE
ITALO-FRANÇAIS

11 · 12

OTTOBRE | OCTOBRE

2013 COGNE

GRAN PARADISO | GRAND-PARADIS

VALLE D'AOSTA | VALLÉE D'AOSTE

Mi rendo conto che questo tema non ha a che vedere con quelli affidati alla Commissione. Ma non vale la pena di aggiungere, ad esempio, due frasi all'art. 97 Cost. sul buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione?

La prima, tratta dallo Statuto del contribuente (in vigore da 13 anni e regolarmente violato dallo Stato con leggi successive) promette che *«I rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria sono improntati ai principi di leale collaborazione e buona fede. I principi affermati dallo Statuto del contribuente non possono essere derogati dalla legge ordinaria»*.

La seconda, tratta dallo Statuto dell'impresa (in vigore da un anno e mezzo) assicura che *«Le pubbliche amministrazioni informano i rapporti con le imprese ai principi di trasparenza, buona fede, effettività dell'accesso ai documenti amministrativi, alle informazioni e ai servizi»*.

La riforma costituzionale – per quanto dedicata a temi più nobili, come quello dell'ingegneria costituzionale – potrebbe essere un'occasione preziosa (magari un pretesto e uno stimolo): per trasformare in doveri costituzionali per le pubbliche amministrazioni quelle che oggi sono “concessioni” rimesse continuamente in discussione; per disinquinare un terreno fertile rispetto alla crescita della corruzione “sistemica” da cui siamo afflitti; per «migliorare il funzionamento della nostra democrazia contribuendo ad attivare i processi di crescita economica e sviluppo sociale» (come si augurava il Presidente della Repubblica, istituendo il primo gruppo di saggi). E non è poco...



SOTTO L'ALTO PATRONATO
DEL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA ITALIANA

CON IL PATROCINIO DI
PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI

