

ALBERTO ROMANO
OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

SOMMARIO: 1. Spinte autonomistiche e difficoltà di coordinamento unitario del nuovo Titolo V della Costituzione. — 2. L'eccesso del nuovo testo dell'art. 114 Cost., comma 1. — 3. Per contro, la debolezza del nuovo testo dell'art. 114 Cost., comma 2: l'esigenza di unità dell'ordinamento generale, di cui anche lo Stato-persona è soggetto. — 4. "Federalismo" come accentramento e come decentramento: le esigenze di coordinamento e i modi per soddisfare in questa seconda ipotesi. — 5. Lo stemperamento del radicalismo della lettura degli artt. 117 e 118 Cost., nella prospettiva del "federalismo" come decentramento. — 6. La portata della "unità giuridica" che l'art. 120 Cost. intende sia preservata, e il diritto amministrativo generale. — 7. L'esigenza di una definizione unitaria dei poteri dell'amministrazione: unità dell'ordinamento e unità del soggetto.

1. SPINTE AUTONOMISTICHE E DIFFICOLTÀ DI COORDINAMENTO UNITARIO DEL NUOVO TITOLO V DELLA COSTITUZIONE.

Piuttosto che tentare una impossibile sintesi di relazioni così complesse e approfondite come quelle che abbiamo udito in questi due giorni, mi sembra più opportuno cercare di cogliere i profili, ma anche i problemi e perfino le preoccupazioni che ne sono emerse, nella considerazione della recente riforma del titolo V della Costituzione.

È indiscutibile che, nel dibattito in corso, e negli interventi che abbiamo avuto anche qui, sia tuttora dominante l'esigenza che la ha ispirata: la massima valorizzazione delle autonomie, naturalmente, anzitutto rispetto allo Stato. Ma, già a questo primo proposito, non si può lasciare in ombra una contraddizione che vi è insita, almeno potenzialmente; perché, se queste autonomie possono sostenersi a vicenda, almeno per certi versi, e proprio nei confronti dello Stato stesso, per altri possono entrare in reciproca collisione: ciò che appare del tutto evidente nel rapporto tra regioni e gli altri

enti territoriali, in particolare i comuni, ma che è ben percepibile anche nel rapporto tra questi e le autonomie funzionali pubbliche, per non parlare di quelle private.

Se è questa prima esigenza ad essere, al momento, ancora e di gran lunga la più sentita, comincia ad affiorarne una seconda, che in qualche misura le si può contrapporre: quella di assicurare comunque coerenza e funzionalità all'intero sistema. Che sia tuttora meno percepita, mi sembra indiscutibile; e, infatti, talvolta mi sono parse troppo ottimistiche certe visioni, esposte anche qui, le quali, protese anzitutto a sottolineare quanto di positivo vi è in una più accentuata articolazione del nostro ordinamento, tendono a sottovalutare le difficoltà di garantirne comunque la sistematicità, e, quindi, in primo luogo la unitarietà. Ma, ciò nonostante, comincia ad uscire dal cono d'ombra sotto il quale l'esaltazione del ruolo delle autonomie la aveva cacciata.

Vorrei essere chiaro. Quelle difficoltà non derivano tanto da un eccessivo sviluppo delle autonomie territoriali conseguente alla nostra recente riforma costituzionale. Ma anche e soprattutto dalla debolezza dei raccordi interni al sistema. E, più precisamente, dalla disorganicità, e addirittura frammentarietà, dei dati testuali dai quali sarebbe possibile delinearli. È soprattutto da questo punto di vista che dobbiamo scontare la superficialità della riforma stessa; e, quindi, la fretteolosità che la ha provocata: il revisore costituzionale era troppo preso dall'urgenza di confezionare un prodotto purchessia negli ultimi giorni precedenti lo scioglimento delle Camere, e da utilizzare nella successiva campagna elettorale. Così che, alle difficoltà oggettive di temperare l'esigenza di assicurare comunque l'organicità del sistema con la sua accentuata articolazione, si aggiungono quelle che derivano dalla pessima formulazione delle nuove norme.

Le linee unitarie dell'ordinamento devono comunque essere ricostruite. Ma quando si deve tentare di ricomporle a partire un complesso di disposizioni così poco "pensate" sistematicamente, e a maglie così larghe, è inevitabile che acquistino rilievo i pre-giudizi, i pre-concetti dell'interprete. Così che mi pare più onesto dichiarare subito esplicitamente che, per quanto sensibilissimo al problema delle autonomie, sento ora in modo prioritario l'urgenza di cercare di delineare qualche profilo di più stretta loro riconduzione a sistema. Per la quale appare tuttora insostituibile la sottoli-

neatura del ruolo dello Stato, in ambedue le accezioni principali di questo termine; e salvo l'ancor debole presente, e un più robusto, ma al momento solo ipotetico futuro della Unione Europea.

2. L'ECCESSO DEL NUOVO TESTO DELL'ART. 114 COST., COMMA 1.

In questa prospettiva, è evidente quale sia il dato normativo che più fortemente stona: il nuovo testo dell'art. 114, comma 1, Cost., secondo il quale alla base del tutto vi sarebbero i Comuni, ai quali si sovrapporrebbero le Province (e/o le Città metropolitane), alle quali si sovrapporrebbero le Regioni, cui si sovrapporrebbe finalmente lo Stato: quasi a mo' di ciliegina sopra una torta, e come se esso dovesse risultare solo come una sorta di consorzio degli enti suddetti.

Non si vuole discutere il valore ideologico della nuova formulazione di tale comma, di tanto lontana dalla vecchia. Solo, si osserverà che essa cozza contro tutta l'esperienza storica: lo Stato, nell'età moderna, si è sovrapposto, ed anzi imposto, come un fattore istituzionale originario, dal quale tutte le altre autonomie vengono riconosciute, o derivate: vengono in ultima analisi ricomposte; e, anzi, solo nel quale possono trovare spazio e tutela.

Sicuramente, anche lo Stato così inteso si radica nella società, e vi trova un consenso, anche se questo può emergere non solo in misura, ma pure attraverso istituzioni rappresentative variabili. Ma di certo esso non si snoda a partire dalle comunità minori e attraverso quelle intermedie: non risale come per progressiva addizione del consenso di esse, parziali e limitate, di cui gli enti territoriali sono esponenziali, ma lo investe e lo legittima direttamente, come entità di per sé rappresentativa della comunità generale (penso che molti vorrebbero evitare l'attributo "nazionale"), e di quelle assorbente.

Va da sé che questa affermazione che tutti questi enti, dal Comune alla Regione, sono concepibili solo in un unitario quadro giuridico statale dal quale possono solo derivare, non preclude alcuna esaltazione delle loro autonomie ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ A questo proposito, ci pare assai significativa la posizione che SANTI ROMANO ha assunto ne *Il Comune*, tuttora la più completa trattazione dell'istituto, comparso nel 1908 nel *Trattato Orlando*, e in corso di ripubblicazione con gli altri suoi scritti in questo: dopo aver insistito nella tesi secondo la quale il Comu-

3. PER CONTRO, LA DEBOLEZZA DEL NUOVO TESTO DELL'ART. 114 COST., COMMA 2: L'ESIGENZA DI UNITÀ DELL'ORDINAMENTO GENERALE, DI CUI ANCHE LO STATO-PERSONA È SOGGETTO.

L'attuale secondo comma del medesimo art. 114 parrebbero mettere le cose nella loro corretta prospettiva storica, e al loro giusto posto nel sistema: perché ricorda solo gli enti territoriali suddetti, e li ricorda qualificandoli come autonomi; e perché omette il riferimento anche allo Stato. E la correzione consegue da questo dato: giuridicamente la nozione di autonomia richiama quella di derivazione, quindi di un fattore derivante. E il silenzio sullo Stato in tale secondo comma, sembrerebbe suggerire che esso, per contro, derivato non è: che è esso, ed esso solo, viceversa, che può porsi come originario e sovrano; comunque, che è esso, ed esso solo, che può costituire quel fattore derivante tutte le altre autonomie elencate.

Ma anche questo secondo comma si presenta come imperfetto: stavolta, in senso opposto; perché attribuisce al medesimo Stato un rilievo ora eccessivo.

Tutto sta nella precisazione di che cosa si intende con la parola che lo evoca, presente nel primo comma, e assente nel secondo. E poiché l'enumerazione che si può leggere nell'uno e nell'altro è di enti, di soggetti giuridici, è ovvio che deve essere definito col medesimo significato pure lo Stato che prima vi è incluso e dopo no.

Ma allora: perché questa omissione? Davvero si può dubitare che anche lo Stato soggetto giuridico, almeno soggetto giuridico di diritto interno, ha i poteri e solo i poteri che gli sono derivati? Negarlo, comporterebbe un enorme passo indietro nell'affermazione, appunto, dello Stato, inteso come Stato di diritto.

ne, quale che sia il suo substrato storico, è tale solo per un atto dello Stato, e per un atto dello Stato che ha carattere costitutivo (p. 1 ss., che diverranno p. 423 ss. nel nuovo volume), l'Autore si è potuto spingere fino a queste affermazioni: "Esso in fatti si presenta come un vero limite dell'azione statale...". "Il Comune dunque è, in primo luogo, presidio e guarentigia di libertà, così forte che si è potuto affermare che nessun popolo può conservarsi a lungo politicamente libero senza una salda organizzazione comunale"; ricordando anche che "La sua importanza grandissima, e per più lati, attinente allo stesso ordinamento costituzionale, fu avvertita in modo netto e preciso sin dal principio, cioè sin da quando, annunciandosi, col proclama 8 febbraio 1948, lo Statuto Albertino, si dichiarava che questo sarebbe stato 'messo in vigore in seguito all'attivazione del nuovo ordinamento delle amministrazioni comunali'".

L'essenziale, quindi, è l'individuazione del fattore che riconosce lo Stato-persona non meno che gli altri enti e soggetti di diritto, pubblici e privati che siano, e che deriva a tutti loro le loro autonomie.

Preferirei identificarlo col termine di ordinamento generale. Ben sapendo, tuttavia, che neppure questo può evitare la duplicazione di riferimenti allo Stato, e, quindi, la duplicazione dei loro significati, che si vorrebbe superare. Perché anch'esso difficilmente può essere qualificato se non, di nuovo con un rinvio allo Stato medesimo: posto che, nell'età moderna, è lo Stato moderno che lo ha creato e reso addirittura configurabile. Per fugare il possibile malinteso, tuttavia, è necessario ribadire con assoluta chiarezza questo concetto: è quell'ordinamento generale, sia pure qualificato con il riferimento allo Stato, che deriva tutte le autonomie territoriali elencate esplicitamente dal vecchio art. 114 Cost., e dal nuovo art. 114, comma 2, Cost.; e non lo Stato-persona, di quell'ordinamento generale anch'esso solo soggetto, con i poteri e solo i poteri che anche ad esso quell'ordinamento medesimo deve derivare.

Oggi si tende a sostituire tali termini con quelli di Repubblica, e di ordinamento repubblicano; sono accettabili, ma solo come convenzione linguistica, perché non possono sostituire totalmente il riferimento allo Stato: non dovrebbero esse mutati, infatti, se questo, viceversa, fosse una monarchia? Meglio, allora, la nozione di Costituzione: purché non la si circoscriva al mero testo costituzionale, ignorando gli elementi fattuali da cui storicamente deriva, e i fattori e perfino i principi istituzionali che essa esplicita, ma che talvolta si limita solo a riprodurre; a meno che non si voglia ritenere che la democrazia, i diritti individuali e l'uguaglianza, per esempio, debbano vigere nel nostro ordinamento solo perché alcuni articoli costituzionali li prevedono, e non che questi li esprimano solo perché al tempo della loro formulazione erano già radicati nella nostra società; e radicati già giuridicamente: come giuridici principi istituzionali.

Dunque, un ordinamento generale, quanto meno di livello costituzionale, da cui derivano tutte le autonomie, anzitutto pubbliche⁽²⁾; e se queste venissero definite come istituzioni, quello sarebbe una istituzione di istituzioni.

(2) Questi concetti, naturalmente, sono delineabili solo nella prospettiva della teoria istituzionale che SANTI ROMANO formulò compiutamente ne *L'ordinamento giuridico* comparso nel 1917 (la seconda edizione, ben più diffusa anche

4. "FEDERALISMO" COME ACCENTRAMENTO E COME DECENTRAMENTO: LE ESIGENZE DI COORDINAMENTO E I MODI PER SODDISFARE IN QUESTA SECONDA IPOTESI.

Se si concepisse l'ordinamento generale in questi termini, nei quali acquisterebbe un valore pregnante anzitutto il dato fattuale, quindi storico, sarebbero essenziali le conseguenze che ne deriverebbero per il nostro tema: proprio perché è esso a porsi come la matrice della evoluzione in senso autonomistico che oggi consideriamo.

Nel linguaggio politico di questi anni (ma sarebbe più esatto dire negli *slogan* propagandistici che lo costellano), è pressoché generale il ricorso ai termini "federale", "federalismo", etc.: anche se è altrettanto generale la consapevolezza della sua assoluta non pertinenza giuridica per qualificare tale evoluzione.

Si tornerà su queste improprietà terminologica. Ora, tuttavia, preme di più sottolinearne la profonda ambiguità: la parola può attagliarsi a due fenomeni ben diversi, e, anzi, del tutto antitetici.

Secondo i dati storici più noti, la "federalizzazione" in primo luogo comporta un processo di unificazione di entità, di solito di tipo statale, dotate precedentemente di indipendenza, più che di semplice autonomia. Di questa evoluzione, l'esempio di gran lunga più noto e significativo, è la progressiva costruzione degli attuali Stati Uniti d'America: preparata e accompagnata dallo sviluppo di

per le successive ristampe, è del 1946, corredata da ampie note nelle quali l'autore dialoga con gli scritti comparsi nel frattempo in proposito).

Ma SANTI ROMANO, già nel 1908, nel citato volume dedicato a *Il Comune*, poteva scrivere parole (p. 47, che diverrà p. 479 nel nuovo volume), che, da un lato, rivelano quanto era già progredito nella elaborazione della sua teoria istituzionale, e nella conseguente distinzione dello Stato-persona dallo Stato-ordinamento, e, dall'altro, quanto siano del tutto validi anche oggi i corollari che ne derivava sui nostri problemi qui specificamente considerati: "l'*imperium* di cui i Comuni sono forniti deriva dall'ordinamento giuridico dello Stato, dal diritto in senso obbiettivo di quest'ultimo, che è fonte di qualunque altro diritto subbiettivo di qualunque altra persona fisica o giuridica. Potrà anche darsi che tale ordinamento giuridico faccia capo al diritto d'impero dello Stato, col quale è in ogni modo così intimamente connesso che sembra impossibile indagare quale sia logicamente anteriore. Ma comunque quel che importa stabilire è il seguente principio: il diritto d'impero del Comune non è una derivazione del diritto subbiettivo di impero dello Stato, ma è attribuito, come un diritto da quest'ultimo distinto, dall'ordinamento giuridico statale".

una cultura del *Federalist*, peraltro perfettamente consapevole che il raggiungimento di certi obiettivi era passaggio essenziale di formazione di una istituzione unitaria. E, sia detto incidentalmente, che anche "federalizzazioni" in questa direzione di marcia, ad un certo momento, si possano imporre fattualmente al di là di ogni loro derivazione, è reso evidente, prima ancora che dal riferimento della situazione attuale degli Usa, dagli sviluppi storici che vi si sono verificati già della seconda metà dell'800: ossia in un stadio della vicenda ancora relativamente immaturo. Quando alcuni Stati, non a caso detti confederati, tentarono di esercitare autonomie che per essi, appunto in quanto consideratisi tali, potevano sembrarvi insite; ma anche quando la contrapposta esigenza di mantenere l'unità dell'ordinamento dell'istituzione che si voleva imporre loro, fu percepita in misura così imperativa da portare allo scoppio di una guerra civile la quale provocò più morti di tutte quelle napoleoniche messe insieme.

La nostra riforma del titolo V della Costituzione, semmai, andrebbe riaccostata ad una "federalizzazione" di segno opposto: non si tratta di fare "*e pluribus unum*"; al contrario, si tratterebbe di fare "*e uno plures*". Ma, sia chiaro, ad una distanza che rimarrebbe comunque insuperabile: perché è più qualitativa che quantitativa. E perché l'attuale testo costituzionale, malgrado qualche oltranzismo verbale come quello del primo comma dell'art. 114, si pone sicuramente in un rapporto di continuità col precedente ordinamento più unitario: non solo, in tutta evidenza, non vi è stata rottura della Costituzione in senso formale, ma, con non minore certezza, neppure in senso sostanziale.

E se è in questa direzione evolutiva, e solo evolutiva che la riforma costituzionale del titolo V va inquadrata, la sua matrice storica ed istituzionale diventa fattore decisivo per una più esatta ricostruzione del suo significato giuridico, e della portata che è da attribuire ad ogni sua singola disposizione. Perché, quando nella continuità di un ordinamento si verifica una cesura, interpretare il nuovo alla stregua dei principi del vecchio, potrebbe risultare quanto meno profondamente deviante; mentre se cesura non c'è, si rivela essere addirittura giuridicamente necessario.

Nella prospettiva dell'una oppure dell'altra ipotesi, può cambiare di molto il significato di disposizioni pur letteralmente identiche.

5. LO STEMPERAMENTO DEL RADICALISMO DELLA LETTURA DEGLI ARTT. 117 E 118 COST., NELLA PROSPETTIVA DEL "FEDERALISMO" COME DECENTRAMENTO.

Vorremmo dare maggiore concretezza a queste riflessioni. E prendere, come esempio, le due nuove disposizioni che, nel loro significato strettamente letterale, in modo più radicale parrebbero contrapporsi alle precedenti: il complesso dei commi 2, 3 e 4 del vigente art. 117 Cost., dal quale si evince che lo Stato ha competenza legislativa, esclusiva o concorrente che sia, solo nelle materie ivi elencate, con la formulazione della clausola residuale a favore di quella regionale (o di altre autonomie non legislative); e il comma 1 dell'art. 118, che con un radicalismo che pare avere ben pochi riscontri di diritto comparato, attribuisce ai Comuni, almeno in prima battuta, l'intera funzione amministrativa, utilizzando i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, unicamente ai fini di una sua sola redistribuzione a livelli più alti.

Pare evidente che il significato di simili disposizioni, desumibile anzitutto dal loro tenore letterale, debba mutare di molto, se esse vengano inquadrare nella direzione della evoluzione che le ha prodotte. Se si trattasse di fare "*e pluribus unum*", le competenze centrali dovrebbero essere ricavate da una progressiva percezione dell'emersione di esigenze unitarie. Ma si tratta di fare (molto più limitatamente, del resto), "*e uno plures*"; e, quindi, sono le competenze periferiche che devono essere dedotte dalla graduale consapevolezza della insussistenza, o almeno debolezza di ragioni centralizzanti: quale che sia la lettera delle nuove disposizioni, che comunque deve essere corretta alla stregua dei criteri storico-sistematici.

In questi anni, si usa considerare questi problemi nella prospettiva del principio di sussidiarietà (ma davvero è così diverso dal vecchio criterio del livello degli interessi caro alla nostra Corte costituzionale?). Però, non si può pensare che la sua applicazione avvenga secondo delle a-storiche linee geometriche, che possano portare comunque a perimetri sovrapponibili: indifferentemente dal dato di partenza, se esso sia la pluralità oppure l'unità. Se tale principio si muove in senso ascendente, quel che lascia al livello inferiore sarà sempre fatalmente più ampio, e minore quel che conquista al livello superiore, di quelli che otterrebbe verso il basso, e farebbe residuare in alto, se si muovesse in senso discendente. E sarebbe solo formalismo giuridico vedere in questo solo gli effetti

di una sorta di vischiosità nella evoluzione del sistema, e non anche risultati giuridici dell'applicazione di metodi giuridici di interpretazione un po' meno semplicistici di quello meramente letterale.

È l'implicito nell'ordinamento generale, inteso in tutta la complessità delle sue componenti prima accennare, e nelle loro interazioni reciproche, che qui emerge in tutta la sua rilevanza: anche rilevanza giuridica. La rilevazione e la definizione dei poteri impliciti dello Stato federale, ha richiesto nell'esperienza nord-americana un lungo travaglio dottrinale e giurisprudenziale. E sarebbe veramente assurdo se noi potessimo raggiungere simili risultati, essenziali pure in un sistema che si è "federalizzato" accentrandosi, solo dopo aver portato tutte le competenze, anzitutto, al livello più basso: solo una successiva riscoperta delle ragioni dell'unità, in una sorta di artificioso andata-ritorno; non volendo tenere conto delle implicazioni che derivano necessariamente dal dato che la nostra evoluzione si è sviluppata, e si è sviluppata senza soluzione di continuità, nel senso di una più accentuata articolazione delle autonomie.

6. LA PORTATA DELLA "UNITÀ GIURIDICA" CHE L'ART. 120 COST. INTENDE SIA PRESERVATA, E IL DIRITTO AMMINISTRATIVO GENERALE.

È evidente che queste considerazioni potrebbero manifestare la loro maggiore incidenza quando si potessero appoggiare su dati testuali che paressero sostenerli, dando loro una qualche espressione esplicita, pur frammentaria ed eccentrica rispetto alla sostanza dei problemi da risolvere.

A questo proposito, come del resto notato da vari autori, va citata per prima la locuzione "*unità giuridica*" (e "*unità economica*"), che è menzionata nel nuovo art. 120, comma 2, Cost.

Con questa disposizione, il revisore costituzionale sembra averci dato insieme il meglio e il peggio della formulazione della riforma.

Il meglio: l'espressione è molto pregnante, e può ricomprendere tutto l'essenziale delle esigenze unitarie che occorrerebbe salvaguardare.

Ma anche il peggio: perché non potrebbe essere stata inquadrata sistematicamente in modo più improprio. E non tanto perché chi la ha scritta ha rinunciato a precisare quale sia il fattore di cui

si vuole preservare l'unità giuridica: non si sa se per tendenza alla genericità linguistica, o per mancanza di coraggio di chiamare le cose col loro nome.

Soprattutto perché la disposizione presuppone che esista una unità giuridica; vorrei specificare: dell'ordinamento generale tuttora riferibile allo Stato. E impone che debba essere mantenuta. Ma, nel modo più obliquo possibile, esplicita questa esigenza, ricordando un solo mezzo, e relativamente marginale, per la sua soddisfazione: il controllo sostitutivo del Governo. Mentre è evidente che se una unità giuridica dell'ordinamento c'è, e soprattutto deve essere assicurata, ben altri, ben più incisivi devono essere gli strumenti per garantirla. È ovvio: anzitutto, una adeguata competenza legislativa statutale. Di cui, però, nel nuovo art. 117, comma 2, non vi è traccia. Con una omissione che sarebbe grave, se non potesse colmata con i criteri interpretativi cui si è sopra accennato: con l'implicito desumibile dall'intero ordinamento.

E qui sono soprattutto gli amministrativisti che devono sentirsi particolarmente coinvolti nella soluzione da darsi al problema. Perché il nuovo art. 117, comma 2, annovera l'ordinamento civile e penale tra le materie di competenza esclusiva dello Stato: competenza esclusiva, che qui rileva non tanto per la sua pertinenza soggettiva, ma in quanto l'unica di produrre una disciplina unitaria di quelle materie medesime. Ma tace sull'ordinamento amministrativo. E, quindi, quel che è in giuoco, è se possa sopravvivere un diritto amministrativo unitario, almeno quello ulteriore rispetto a quanto desumibile dalla "giustizia amministrativa", parimenti, ma anche solamente ivi elencata: un diritto amministrativo unitario, inteso come un insieme di istituti, disposizioni o quanto meno principi, e concetti, che valgano per il regime della organizzazione e dell'esercizio delle funzioni di tutti i soggetti di amministrazione, anche se non statale, e quale che sia la dimensione geografica della loro legittimazione e delle loro competenze, e la loro localizzazione.

Può variare da regione a regione la nozione di ente pubblico? Può essere incrinato qua e là il principio della separazione degli organi a composizione politica da quelli a composizione burocratica, con i conseguenti riparti di competenze? E può cambiare corrispondentemente la disciplina del procedimento, con le scansioni delineate dalla l. n. 241/1990? O la nozione di provvedimento amministrativo? O il suo regime di perfezione, validità ed efficacia, e

la disciplina del silenzio? O il regime della responsabilità: delle amministrazioni in quanto soggetti di diritto, come dei loro agenti, verso i terzi come verso l'amministrazione di appartenenza? Simili domande potrebbero moltiplicarsi all'infinito, seguendo i capitoli e gli indici di un qualsiasi manuale della materia; per esempio, toccando l'enorme tema dei servizi pubblici, a cominciare da quelli locali; o il delicatissimo settore della normazione tecnica in materie di competenza legislativa regionale, anche solo concorrente: perché anche dove lo Stato può adottare disposizioni di principio, si trova di fronte l'ostacolo costituito cje tale normazione di solito riveste una forma regolamentare.

Ci si deve fermare qui. Ma almeno un interrogativo sembra che deve essere aggiunto: possono mutare localmente le nozioni di legittimità-illegittimità del provvedimento? E sembra che lo si debba aggiungere per la sua specifica delicatezza: perché se si ritenesse che debba essere agganciata a tale nozione medesima la garanzia di tutela giurisdizionale amministrativa di cui agli artt. 103, comma 1, e 113, comma 1, Cost. (per grazia di Dio tuttora inalterati!), non pare peregrina l'idea che essa sia indisponibile perfino per il legislatore ordinario.

Mi sembra assurdo che una riforma costituzionale come quello che consideriamo, sia stata fatta con lacune tali che l'interprete debba porsi problemi del genere. Ma è un fatto che ce li siamo dovuti porre: perché chi ha formulato il nuovo art. 117, comma 2, non ha sentito il bisogno di dedicare ad essi cenni espliciti. Ma anche se a questa omissione dovesse essere attribuito il significato dell'abbandono di queste materie così delicate al variabile e ancora più volubile legislatore regionale, sembra che l'implicito che inerte al sistema a causa della direzione lungo la quale si è evoluto, porti necessariamente ad una risposta di segno opposto: come l'unica ancor oggi costituzionalmente corretta.

7. L'ESIGENZA DI UNA DEFINIZIONE UNITARIA DEI POTERI DELL'AMMINISTRAZIONE: UNITÀ DELL'ORDINAMENTO E UNITÀ DEL SOGGETTO.

È evidente che, del diritto amministrativo così inteso, preme di più salvaguardare i risvolti garantistici individuali.

E, qui, allora, le argomentazioni accennate trovano ulteriore

conforto in un altro dato testuale, per quanto anch'esso frammentario: il riferimento, nel medesimo nuovo art. 120, comma 2, Cost., alla esigenza di tutela unitaria "dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

Anche questa norma ha una formulazione assai carente; non pare riferirsi a quei diritti, anzitutto civili, la cui garanzia non richiede "prestazioni", che sono indispensabili soprattutto per i diritti sociali: le libertà e le autonomie individuali; a meno che per "prestazioni" non si intendano gli interventi degli organi statali, soprattutto giurisdizionali, che si rendessero necessari per assicurarne la difesa da attacchi esterni.

E anche questa norma ha una identica collocazione obliqua; se a tali diritti deve darsi garanzia, non è possibile che l'unico modo per attuarla sia il controllo sostitutivo del Governo; per il ragionamento prima accennato, questa esigenza non può non incidere, anzitutto, sullo stesso riparto di competenze tra legislazione statale e legislazione regionale.

E qui, di nuovo, sono soprattutto gli amministrativisti a doversi sentire coinvolti: perché libertà, autonomie e diritti individuali (in senso lato), quando pertengono almeno in senso lato al diritto amministrativo, devono essere definiti anzitutto nei loro rapporti con i poteri delle amministrazioni.

E qui, di nuovo, è facile inanellare interrogativi. È possibile che i provvedimenti e i procedimenti ablativi siano regolati in modo anche sostanzialmente difforme da regione a regione? E quelli sanzionatori amministrativi?

Soprattutto: è possibile che dati comportamenti individuali, siano essi riconducibili o meno alla nozione di iniziativa economica, in difetto di norme di principio statali che ammettano le differenziazioni che seguono, possano essere sottoposti in una regione a semplice dichiarazione di inizio di attività, in un'altra ad autorizzazione preventiva (con la variante se questa possa ritenersi o no tacitamente assentita per decorso del tempo), in un'altra ancora addirittura a concessione? È accettabile che una unificazione dei regimi, naturalmente nel senso della loro liberalizzazione, ci possa venire solo dallo sviluppo della normazione comunitaria? E ha un senso che, almeno negli interstizi di questa, neghiamo al nostro ordinamento generale quel che è consentito alle norme comunitarie? E se il riparto di competenze tra legislazione statale e normazione co-

munitaria è scandito dal principio di sussidiarietà (ascendente!), possibile che questo (ma stavolta addirittura discendente!), non possa incidere tra legislazione statale e legislazione regionale, anche al di là della lettera della elencazione del nuovo art. 117, comma 2? Ossia, appunto, consentendo al legislatore generale (nazionale?), di mantenere la matrice statale ad una disciplina che si vuole unitaria?

Sono interrogativi che ci dobbiamo porre. E che dobbiamo considerare anche tenendo conto di loro profili che tendono a rimanere in ombra. La luce dei riflettori è concentrata sulle esigenze delle autonomie; quindi, sui vantaggi delle differenziazioni di sistemi (meglio: sub-sistemi) normativi che necessariamente ne derivano. Ma all'ordinamento corrisponde ogni suo soggetto di diritto: l'uno e l'altro si riflettono reciprocamente in un infinito giuoco di specchi. E all'unità del sistema, o alla molteplicità dei subsistemi, si contrappone l'unità o la diversità delle soggettività giuridiche individuali. E siamo sicuri che l'opinione pubblica, massicciamente indotta a favore della esaltazione delle autonomie, accolga con favore anche questa differenziazione? E una differenziazione che, oltretutto, emergerà progressivamente in parallelo con la progressiva emersione dei maggiori costi e dei maggiori oneri fiscali soprattutto locali, che l'attuazione della riforma necessariamente comporterà?

E sono interrogativi che dovrebbero porsi soprattutto i regionalisti, i quali hanno fortemente voluto una riforma che solo unilateralmente è stata sentita: certamente, ha avuto un rilievo centrale nei dibattiti politici e tra politici; ma è anche calata in un relativo disinteresse generale, non riscattato dall'alta affluenza al *referendum* confermativo, che pare essere stata dovuta soprattutto al suo sapore di rivincita rispetto alle precedenti elezioni politiche.

E sono soprattutto i regionalisti a doversi preoccupare degli esiti della riforma medesima: perché toccherà soprattutto a loro dimostrare che essa, avvicinando alle comunità almeno regionali i livelli decisionali, porterà a normazioni differenziate in modo effettivamente condiviso e proficuo; e non provocherà solo un rafforzamento del potere di oligarchie locali.